

3 1761 11708915 1

CA1
SG 800
-72I55

GOVT



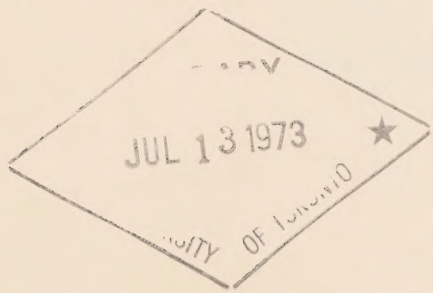
Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117089151>

CAI (4)
SG 800
-72155

Canada

REPORT
OF
THE TASK FORCE ON RELEASE OF INMATES



CAI SG 800
-72 I 55

**REPORT
OF
THE TASK FORCE ON RELEASE OF INMATES**





Task Force on Release of Inmates
Montreal, November 30, 1972

The Solicitor General of Canada
Ottawa, Ontario

Sir,

We have the honour to submit herewith the report of the Task Force on the Release of Inmates together with our recommendations.

Yours truly,

(Sgd.) James K. Hugessen
Chairman

(Sgd.) James A. Phelps
Member

(Sgd.) Irvin Waller
Member

(Sgd.) Richard G. Gervais
Member and
Executive Secretary

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	vii
CHAPTER I THE PRESENT SYSTEM	1
Parole	1
Temporary Absence	5
Remission	6
CHAPTER II COMPOSITION AND STRUCTURE OF PAROLE AUTHORITY	7
LOCAL BOARDS	8
REGIONAL BOARDS	9
Composition of Regional Boards	9
An Informed and Interested Citizen not Directly Involved in the Correctional Process	11
A Judge	11
A Senior Police Officer	12
A Psychiatrist or Psychologist	12
A Criminologist or Sociologist	12
A Person with Responsibility for Program in Correctional Institutions	13
A Person with Responsibility for the Supervision of Offenders in the Community Regional Chairman	13
Quorum	14
Full or Part-Time Members	14
Logistics of Hearings	14
Regional Logistics	15
Solutions	16
Payment of Members	16
FUNCTIONS CENTRALIZED IN OTTAWA	16
The National Commissioner for Parole	17
Parole Institute	17
CHAPTER III PAROLE FROM PROVINCIAL PRISONS	19
CHAPTER IV TEMPORARY ABSENCE AND DAY PAROLE	23
CHAPTER V REMISSION OF SENTENCE AND MANDATORY SUPERVISION	27
Remission	28
Mandatory Supervision	28

CHAPTER VI	THE RELATIONSHIP BETWEEN PAROLE AND SENTENCING	29
	Normal Parole Period and Discharge from Parole	29
	Recent Legislation	30
CHAPTER VII	THE PROCESS OF PAROLE SELECTION	31
	Eligibility Date	31
	Criteria for Parole	32
	Hearings	34
	Right to Representation	34
	Access to Material	35
	Quasi-Judicial Nature of Parole Boards	35
	Use of Official Languages	36
	Cabinet Cases	36
CHAPTER VIII	PAROLE VIOLATIONS	37
	Conditions of Parole	37
	Parole Revocation	39
	Temporary Parole	42
	Forfeiture	43
	Mandatory Supervision	43
CHAPTER IX	THE DESIRABILITY OF APPELLATE OR REVIEW STRUCTURES	45
CHAPTER X	THE LIAISON BETWEEN PAROLE SERVICES AND PENITENTIARY SERVICES	47
CHAPTER XI	SUMMARY OF RECOMMENDATIONS	51
CHAPTER XII	CONCLUSION	55
APPENDIX A	A PROPOSAL FOR STATUTORILY FIXED SENTENCES	59
APPENDIX B	STATISTICAL TRENDS IN APPLICATIONS, GRANTING AND TERMINATION (FOR VIOLATION) OF NATIONAL PAROLE IN CANADA SINCE ITS INCEPTION 1959-1971	63
APPENDIX C	PERSONS AND GROUPS INTERVIEWED	65
APPENDIX D	BIBLIOGRAPHY	71

INTRODUCTION

The present task force started work¹ in the month of June, 1972 and consists of four members:—

Chairman: HON. MR. JUSTICE JAMES K. HUGESSEN,
Superior Court and Court of Queen's
Bench (Criminal Jurisdiction),
Montreal, Quebec

Member: MR. JAMES A. PHELPS, Director
Matsqui Institution,
Abbotsford, British Columbia

Member: PROFESSOR J. IRVIN WALLER,
Centre of Criminology,
University of Toronto,
Toronto, Ontario

Member and
Executive Secretary: MR. RICHARD G. GERVAIS
Political Scientist,
Montreal, Quebec

The terms of reference of the task force as approved by the Minister were as follows:

“To study the existing structures and procedures regarding the release of prisoners prior to completion of the sentence imposed by the Court, with particular reference to:—

- (a) Composition and structure of parole authorities;
 - (b) Parole from provincial prisons;
 - (c) Temporary absence and day parole;
 - (d) Remission of sentence and mandatory supervision;
 - (e) The relationship between parole and sentencing;
 - (f) The procedure of parole selection including statistical bases;
 - (g) Parole violations; the process for application of sanctions;
 - (h) The desirability of appellate or review structures;
 - (i) The liaison between parole services and penitentiary services;
- and to report and make recommendations thereon”.

The chapters of this report are organized around these headings.

The original deadline for the report of the task force was October 31, 1972 but this was subsequently extended to November 30, 1972.

We have benefited from the submissions and public hearings being conducted by the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs of the Senate of Canada, whose chairman, Senator J. Harper Prowse, and Executive Director, Mr. Réal Jubinville, have afforded us their cooperation and assistance.

¹ Immediately following appointment, the task force set up its offices in quarters located at 100 Notre-Dame Street East, Montreal, which had very kindly been made available to us by the Minister of Justice of Quebec, Hon. Jérôme Choquette.

Through their good offices, we have had made available to us the proceedings of the committee and the various briefs and memoranda filed by interested persons. These have provided an invaluable source of material. Because of this cooperation and our limited time span, we did not think it appropriate to make any public call ourselves for submissions or to hold any public hearings.

As a result we have deliberately conducted our proceedings in a series of informal discussions across the country with a wide range of informed and experienced persons. In particular, we have visited representatives of every provincial government in Canada (senior civil servants and, where possible, the ministers to whom they were responsible). We have held private conversations with all members of the National Parole Board and have attended a number of panel hearings. We have held discussions with the staff of a large number of district offices of the National Parole Service and held meetings with various levels of staff from a number of penitentiaries as well as with inmate groups. We have met with senior policemen, judges, community representatives, native organizations, after-care agencies and ex-inmate groups. We have held useful discussions with the Chairman and Executive Director of the National Parole Board and with the Commissioner and Deputy-Commissioner of penitentiaries. We have met with members of the headquarters staff of the Department of the Solicitor General as well as with other task forces working in related areas. From all of these persons we have received the fullest cooperation.

We have discussed the parole and prison term setting systems with a wide range of officials in the United Kingdom, the United States federal system and in the States of New York and Washington. We also had the honour to meet with the U.S. House of Representatives Subcommittee inquiring into federal and state parole systems.

As our ideas crystallized, we held three informal seminars with informed and interested persons from several university criminology programs at the State University of New York at Albany, l'Université de Montréal, and the University of Toronto. At these sessions, some of our tentative conclusions were critically tested.

A full list of the persons and groups with whom we have discussed our terms of reference appears as Appendix C to this report. To each of them, we extend our sincerest thanks.

Our bibliography, which appears as Appendix D lists the wide range of literature studied for purposes of this inquiry.

During the summer months, we engaged, on a part-time basis, the services of two research assistants, M. Michel Nicolas, a graduate student in criminology at l'Université de Montréal and Mr. Terrence Semenuk, a student in law at McGill University. Both have made helpful contributions to our work.

CHAPTER I

THE PRESENT SYSTEM

Before entering in detail into the questions which are contained in our terms of reference, we think it appropriate to outline the present structures and procedures for the release of prisoners prior to completion of sentence. In each chapter we indicate what we believe to be the principal weaknesses of the present system which require modification.

Under the present system in Canada, virtually no convicted person spends in prison the full period of time which is indicated in the sentence of the court. There are, broadly speaking, three ways in which a prisoner may be released from incarceration prior to the expiry of the full term of the sentence. These are parole, temporary absence and remission.

Another major factor to be borne in mind is that there is no unified system of corrections in Canada. Under the terms of the British North America Act "The Administration of Justice" and "The Establishment, Maintenance and Management of Public and Reformatory Prisons" are matters falling within the exclusive jurisdiction of the provincial legislatures.¹ On the other hand, "The Criminal Law . . . including the Procedure in Criminal Matters" and "The Establishment, Maintenance and Management of Penitentiaries" fall within the exclusive legislative jurisdiction of the Parliament of Canada.² While the British North America Act does not in itself contain any definition or other indication as to the distinction to be drawn between penitentiaries on the one hand and prisons and reformatories on the other, such distinction, at the time of the passage of the British North America Act in 1867, had already been established for twenty-five years as being based upon the length of the sentence being served, rather than upon the nature of the institution itself.³ This distinction continues to this day and the Criminal Code provides that definite sentences of imprisonment aggregating two years or more shall be served in a penitentiary.⁴ However little justification there may be, either in the division of jurisdiction itself, or in the way in which the distinction between the two types of institution is made, for the purposes of the present Report we have assumed its continuation.

Parole

While responsibility for the custody of convicted persons is a matter of divided jurisdiction between federal and provincial authorities, the paroling of persons convicted of offences against federal statutes is, with two notable exceptions, an exclusively federal matter.

¹Section 92, subsections 6 and 14.

²Section 91, subsections 27 and 28.

³Statutes of United Provinces of Canada, (1842) 6 Victoria chapter 5, section 3: "For each and every offence, for which by any of the said Acts, the offender may on conviction be punished by imprisonment for such term as the Court shall award, or for any term exceeding two years, such imprisonment, if awarded for a longer term than two years, shall be in the Provincial Penitentiary."

⁴Section 659.

The National Parole Board has "exclusive jurisdiction and absolute discretion to grant, refuse to grant or revoke parole".⁵ This jurisdiction extends both to federal penitentiaries and to provincial prisons or reformatories. The two exceptions previously noted are the provinces of British Columbia and Ontario.

Section 150 of the Prisons and Reformatories Act⁶ allows the courts of British Columbia to sentence any person under the age of 22 years, convicted of an offence punishable by imprisonment for three months or more, to a term of not less than three months, followed by an "indeterminate" term of not more than two years less a day; Section 151 permits the lieutenant-governor to appoint a provincial parole board whose jurisdiction extends only to the indeterminate portion of such sentences.

Section 44 of the Prisons and Reformatories Act provides that any male person convicted in Ontario of an offence punishable by imprisonment for a term of three months or more may be sentenced to imprisonment for a term of not less than three months and an "indeterminate" period of not more than two years less a day; Section 55 makes provision for female persons who are convicted of any offence punishable by imprisonment for a term of two months or more, and permits the imposition upon such persons of an "indefinite" sentence not exceeding two years. In each case such sentences are to be served in a "reformatory" and the law provides that the superintendent of such "reformatory" shall retain such a person "until the term for which he has been sentenced is completed or until he is otherwise paroled or discharged in due course of law".⁷ The lieutenant-governor of Ontario may appoint a provincial board of parole with jurisdiction over such indeterminate or indefinite sentences.⁸

Both Ontario and British Columbia make use of this permissive legislation and in both provinces there is an active provincial parole board dealing with the indeterminate portion of sentence.

A number of other provinces have statutory provisions for provincial parole boards⁹ but in the absence of enabling federal legislation such boards are limited in their operations to persons imprisoned for infractions against provincial statutes. In practice most of these provisions would appear never to have been activated.

The National Parole Board was originally established in 1959 as a result of the Report of the Fauteux Committee.¹⁰ It is at present composed of nine members, including a chairman and a vice-chairman, and has its office and centre of operations in Ottawa.

In considering federal penitentiary cases, the Board, although specifically exempted from such a requirement by Statute,¹¹ has adopted the practice of granting hearings to all applicants for parole. For this purpose, the Board makes use of its statutory authority to divide itself into divisions¹² and such divisions, known as "panels", consisting of two members each, regularly visit each of the federal penitentiaries. As a general rule, every penitentiary in Ontario and Quebec is visited once a month by a panel of the National Parole Board; penitentiaries in the Atlantic provinces, the Prairies and British Columbia are visited once every two months.

⁵Parole Act, R.S.C. 1970, Chapter P.2, Section 6.

⁶R.S.C. 1970, Chapter P-21.

⁷Sections 46 and 59.

⁸Section 51.

⁹P.E.I. Parole Act 20 Elizabeth II Chapter 28 (1971) N.B. Parole Act 1964, Chapter 9 Manitoba An Act to Amend the Corrections Act 1970, Chapter 64 Saskatchewan The Corrections Act 1967, Chapter 64 Alberta The Corrections Act R.S. Chapter 70.

¹⁰Report of a Committee Appointed to Inquire into the Principles and Procedures Followed in the Remission Service of the Department of Justice of Canada. Chairman Gerald Fauteux, 1956.

¹¹Parole Act, Section 11: "The Board . . . is not required to grant a personal interview to the inmate or to any person on his behalf".

¹²Parole Act, Section 5.

Hearings¹³ by National Parole Board
Two Member Panels in 1971

Maritimes	450
Quebec	1,271 ¹⁴
Ontario	1,238
Prairies	734
British Columbia	648
Total	4,341 ¹⁴

Source: Secretary, National Parole Board, October 1972.

Where two members of the panel are in agreement and where the case does not fall into one of a number of reserved categories requiring action by more than two members of the board,¹⁵ they will, if possible, render their decision at the hearing and give their reasons to the inmate concerned. Where the two members cannot agree or where the case requires action by more than two members, the interviewing panel will "reserve" the decision and report to the Board at Ottawa where other members of the Board, without seeing the inmate, will give their opinions and decisions. It is also common for a decision to be reserved because of lack of information on file.

Although statistics for the reason for reserved decisions are not available, the total for first decisions¹⁶ reserved by panels of the National Parole Board were distributed as follows in 1971:—

Application for Parole

Federal	1,065
Provincial	822

¹³No statistics are kept on revocation hearings. It is estimated that no more than 2 or 3 revocation hearings occur each month. These would be additional to the statistics in the table.

¹⁴No statistics are available for the month of July 1971 in Quebec. The figure quoted is based on an estimate that the average for other months of 106 hearings took place that month.

¹⁵Section 5 of the National Parole Board Rules (SOR/71-151) reads as follows:

"5 (1) Subject to subsection (2), a division of the Board may carry out such of the duties and functions of the Board as are specified by the Chairman.

(2) No division of the Board consisting of less than five members shall carry out any of the duties or functions of the Board in relation to an inmate

(a) in respect of whom a sentence of death has been commuted to imprisonment for life or to a term of imprisonment,

(b) upon whom a sentence of imprisonment for life has been imposed as a minimum punishment, or

(c) whose case is included in any class of cases specified by the Chairman".

In a memorandum dated Feb. 8, 1972, the present Chairman of the Board describes as follows the categories of cases requiring to be dealt with by more than two members:

"1. Dangerous Sexual Offenders — may be dealt with by seven Members if these first seven are unanimous. Otherwise the case must be dealt with by nine Members.

2. As provided for in Section 5(2) (a) (b) all the cases in which life was given as a minimum sentence and which cases must go to the Cabinet for release to be approved, a division of *at least* five Members must review the case.

3. Subsequent to the authority delegated to me by Section 5 (2) (c), I have directed that at least five Members must deal with the following cases:

- a) habitual criminals
- b) armed robberies
- c) drug cases — if parole by exception is considered
- d) all F.L.Q. cases
- e) all notorious cases
- f) all white collar criminal cases in which a large sum of money is involved.
- g) all cases in which the inmate previously violated parole."

¹⁶Apparently it is common for such decisions on applications to be reserved more than once. Some cases are reserved more than ten times.

Suspension of Parole

Federal	209
Provincial	59

Source: National Parole Board, 1972.

The decision of the Board with regard to parole is final, except in the case of persons serving a commuted sentence of death or a mandatory sentence of life imprisonment. In these latter cases, the Board's jurisdiction is limited to recommending parole and the final decision as to whether or not such recommendation is to be accepted rests with the Governor in Council.¹⁷

As a general rule, no person is eligible for parole until he has served at least one-third of the sentence of the court, or four years, whichever is the lesser.¹⁸ Persons serving life terms do not become eligible for parole until the expiry of ten years or seven years, depending on whether such life term is or is not a mandatory term or one to which a sentence of death has been commuted.¹⁹ Persons serving terms of two years or more do not become eligible for parole until they have served at least nine months. In all cases, other than persons serving mandatory life terms or terms to which a sentence of death has been commuted, the Board has jurisdiction in "special circumstances" to grant parole prior to the normal eligibility date.²⁰

Under section 8 (1) (a) of the Parole Act the case of every inmate in a penitentiary for two years or more shall be reviewed, unless the inmate advises the Board in writing that he does not wish to be considered. However, it appears in practice that it is necessary to apply in order to obtain parole. Under section 8 (1) (b) an inmate serving less than two years must apply to obtain parole. As few as 56 per cent of those eligible from the penitentiaries applied in 1964, while 89 per cent applied in 1971.²¹

Persons serving terms in provincial prisons for offences against federal statutes become eligible for parole at one-third of the sentence. However, the procedure followed by the National Parole Board is different. Such cases are decided entirely on the basis of the documents submitted to the board and no panel hearings or personal visits by members of the board to provincial institutions take place.

In 1971, according to the National Parole Board 89 % of those eligible for parole from penitentiaries applied. This resulted in 4,559 applications for parole received from persons held in federal penitentiaries. In addition, 4899 applications were received from provincial institutions. Statistics are not yet available on the number of persons released on parole in 1971, but the following decisions were taken concerning these applications:—

	Federal	Provincial	Total
Parole Granted	1,260	1,873	3,133
Parole in principle	802	567	1,369
Parole with gradual	60	39	99
Minimum parole in principle	113	N/A	113
Short Parole	None	35	35
Parole for deportation	75	52	127
Parole for voluntary departure	None	1	1
Day parole	330	855	1,185
Re-parole	145	71	216
Total Paroles Granted:	2,785	3,493	6,278

Source: National Parole Board, October 1972.

¹⁷Parole Regulations — (SOR/68 — 21) Section 2(3).

¹⁸Parole Regulations, (SOR/64 - 475), section 2(1) (a).

¹⁹Parole Regulations, (SOR/68 - 21 and SOR/69 - 306), sections 2 (1) (b), 2(3), and 2(4). It should be noted that all inmates sentenced to life other than as a commuted death sentence on or before January 4, 1968 serve only seven years before receiving consideration for release on parole.

²⁰Parole Regulations, (SOR/64 - 475), section 2(2).

²¹See Appendix "B".

The 2,785 paroles granted represents 61 per cent of the total applications for parole from federal penitentiaries; in contrast, 71 per cent of applicants from provincial institutions were granted parole.

Certain other matters fall within the jurisdiction of the National Parole Board. There was only one decision taken — favourable — on sentences of corporal punishment in 1971. Corporal punishment under the Criminal Code was abolished on July 15, 1972.²² There were 813 decisions relating to driving license suspensions taken in 1971. The details are as follows:—

Decisions on Driving Licence Suspensions by the National Parole Board in 1971 ²³	
Favourable	477
Adverse	257
Deferred	21
Reserved	2
No Action	55
Favourable cancelled	1
Total	813

Source: National Parole Board, October 1972.

With effect from July 10, 1970 the parole board was concerned with decisions under the Criminal Records Act.²⁴ Starting from that date, applications were processed, inquiries usually taking several months. Statistics are not available for the calendar year 1971 and it is not clear whether the number processed between July 1970 and December 1971 represents a backlog that may diminish. However, 434 decisions were taken in that period.

Decisions under the Criminal Records Act by the National Parole Board July 10, 1970 — December 31, 1971	
Granted	395
Denied	38
Deferred	1
Total	434

Source: National Parole Board, October 1972.

Temporary Absence

By comparison with parole, jurisdiction over the granting of temporary absence is divided along federal-provincial lines, and within the federal penitentiary system itself is far more decentralized. The statutory authorization for the granting of temporary absence is found in Section 26 of the Penitentiary Act²⁵ and Section 36 of the Prisons and Reformatories Act.²⁶ In each case the statute allows certain designated officials to permit an inmate to be absent with or without escort for unlimited periods for "medical reasons or for periods up to 15 days for humanitarian reasons or to assist in the rehabilitation" of

²²Criminal Law Amendment Act 21 Elizabeth II, Chapter 13 (1972)

²³These figures are based on a preliminary count and may be adjusted in later publications.

²⁴R.S.C. 1970 (first supplement) Chapter 12.

²⁵R.S.C. 1970, Chapter P-6

²⁶R.S.C. 1970, Chapter P-21

the person in question. In the federal system, the power to grant such temporary absences for periods not in excess of three days for humanitarian or rehabilitative purposes is vested in the director of the institution where the inmate is held; absences for the same purpose in excess of three days and not exceeding fifteen days must be authorized by the Commissioner of Penitentiaries.

As has been indicated, the jurisdiction to grant or to refuse temporary absences rests solely with the custodial authorities and no outside body equivalent to the National Parole Board exercises any control over such temporary absences. While the practice varies somewhat from institution to institution within the federal system, temporary absences as a rule are only granted by the institutional director, or recommended by the institutional director to be granted by the Commissioner, after review of the file and an affirmative recommendation from a group or committee of institutional officers set up for this purpose, usually the inmate training board or an equivalent body.

The total number of such absences granted within the penitentiary system has been increasing rapidly, from 6,278 in the calendar year 1969 to 30,299 in the calendar year 1971.²⁷ Within the provincial prison system, the temporary absence program also appears to be growing, but we have not been able to compile precise statistics. Even with regard to the federal system, the statistical data available at the time of writing is limited. No differentiation is made between temporary absence for one day and such absences for 15 days. Statistics are not available on the number of prisoners receiving temporary absences as opposed to the number of temporary absences granted. It is our impression that there are few institutions where as many as 10 per cent of the inmates would be out on temporary absence on one day, while there are several institutions, particularly those with maximum security classification, where such temporary absences are rarely or never granted. It seems clear that the dramatic growth in the number of temporary absences has taken place almost entirely in the humanitarian and rehabilitative categories. There is a growing tendency, notwithstanding the terms of the statutes, to grant temporary absences both in the federal and certain provincial systems for periods in excess of three or fifteen days respectively by means of the device of issuing passes on a "back-to-back" basis.

Remission

While parole and temporary absences are discretionary and are granted only in those cases in which the authority charged with their administration decides that the prisoner is an appropriate person to be released, the sentences of all inmates are subject to remission. There are two types of remission, statutory and earned.

Whether a convicted person is serving his term in a provincial or in a federal institution, he is entitled to be credited with statutory remission amounting to one-quarter of the entire term of his sentence.²⁸ The whole or any part of such statutory remission may be lost due to an inmate's misconduct or the commission of certain crimes.

Any remission so lost may be remitted by the authorities where it is "in the interest of rehabilitation" of the inmate.²⁹ In fact, while no precise figures are available, it would appear that the number of prisoners who serve their full term without any statutory remission is so minimal as to be insignificant.

In addition to statutory remission, persons incarcerated in either provincial prisons or federal penitentiaries are entitled to earned remission at the rate of three days per month.³⁰ Earned remission is, in theory, awarded by the institutional authorities for the inmate applying himself "industriously", but appears generally to be almost automatic in practice. Earned remission, once granted, cannot be withdrawn.

²⁷Senate of Canada — Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Issue No. 2, Wednesday, March 8, 1972, Appendix "B".

²⁸Prisons and Reformatories Act, Section 17(1); Penitentiary Act, Section 22

²⁹Prisons and Reformatories Act, section 17(4); Penitentiary Act, Section 23.

³⁰Prisons and Reformatories Act, Section 18; Penitentiary Act, Section 24.

CHAPTER II

COMPOSITION AND STRUCTURE OF PAROLE AUTHORITY

In the present section we dealt with the composition and structure of parole authorities having jurisdiction over prisoners in federal institutions and the institutions of certain provinces as dealt with in more detail in our next chapter.

A number of the shortcomings to which the present system is subject are of primary importance. Since they are at the base of most of the criticism of the system and form the immediate *raison d'être* of the recommendations which follow, these need to be mentioned first before we discuss our analysis and modifications.

The present National Parole Board suffers from excessive centralization. Especially in the case of those institutions outside the provinces of Ontario and Quebec this leads to a feeling of remoteness on the part of the members of the board, parole service staff, institutional staff, inmates and the public. Members are often not fully attuned to the local situations in which they are called upon to make their decisions.

The members, based as they are in Ottawa, are obliged to spend great amounts of time in travelling across the country to penitentiaries to attend panels. As a result, they are not present at their desks in Ottawa. Even when travelling in panels of two, members of the board are subject to excessive time demands created by the requirements of transportation schedules and this inevitably gives rise to a pressure to rush through hearings and to work longer hours than either efficiency or good decision making should dictate. Upon their return to Ottawa, travelling panel members are greeted by desks piled high with every manner of file awaiting action: reserved decisions, decisions in which a panel has disagreed, decisions requiring action by more than two members, decisions relating to provincial prisons, driving license suspensions and the granting of pardons under the Criminal Records Act. All fall into this category and all tend to suffer. These pressures have an effect upon the time required to reach a decision. It has been suggested that they may also have an effect upon the quality of the decision.

Equally, members are not able to devote the time they should to public education and the fostering and maintenance of effective relationships with other relevant bodies such as police, courts, after-care agencies, news media or indeed the public in general. Furthermore, we would question whether such public relations in themselves are sufficient to adequately involve these bodies in the decisions of the Board. For example, a common police complaint is that even when their opinions are sought, they are not given sufficient weight by the Board.

There has been a shortage of information about the operations of parole and such information as has been available has not been fully utilized. A brief review¹ of the annual trends in granting, revoking and forfeiting parole shows that the parole board has more than tripled the absolute number of paroles in the ten year period from 1962 through to 1971. However, in that time the absolute number of revocations rose

¹ See Appendix "B".

three-fold and the number of forfeitures ten-fold. This dramatic increase has never been adequately explained by the board to the public, due to the tenuous relationships between the board and those responsible for collecting and analyzing the information. The result has been that the relations with other persons and agencies, already exacerbated by the members, overloaded time schedules, have broken down, in some instances completely.

Finally, there has been no clear statement in the law or by the board as to the criteria which go into the granting of parole and little is known about the extent to which decisions taken adhere to consistent principles. Apparent disparity leads to increased uncertainty for the inmate and is undesirable per se.

To meet these problems and certain other deficiencies in the present system, we propose an alternative composition and structure of the parole authorities. In the remainder of this chapter we will discuss a two-tier structure of parole authority consisting of Regional and Local Boards. This would apply to all sentences of two years or more and to sentences of less than two years in some provinces. We also discuss the role of a National Commissioner for Parole and a Parole Institute, which would play essential roles in our structure. In the following chapter we will explain in which provinces this scheme would apply and the alternative scheme in the other provinces, and the relationship between the alternative scheme and the structure outlined below.

LOCAL BOARDS

The first tier of the parole authority would be called the Local Board. This would consist of three persons representing respectively the institutional authority, the parole service and the outside communities into which parolees are released. The Local Board would have authority to grant parole except for those cases where a decision of the Regional Board is required in accordance with this report. It would also have the responsibility to finalize temporary paroles on its own authority or subject to the prior approval of such parole "in principle" as set out below.²

The exclusive authority of the Local Board would apply to full parole for inmates who do not fall into certain specific categories. Among the categories which would require decision by the Regional Board would be those serving terms of five years or more, those who have a history of crimes of violence, and any other category specified by the Regional Board.³ Temporary paroles for these same categories of inmates would also have to be approved "in principle" by the Regional Board, although the authority for the final granting of temporary parole and their administration would be the responsibility of the Local Board.

We see the Local Board as being primarily based upon institutions or, when practical, groups of institutions. In this latter case we have in mind situations such as the Kingston and Laval areas. The local Board would always sit with three members and operate by majority decision. All the members would serve on a part-time basis only. One of such members would be director of the institution in which the inmate, whose parole decision is being made, is held; another would be the district representative of the parole service or his deputy; the third would be the community representative. Because of the volume of work and because the members of Local Boards would have other responsibilities, it would be necessary to have several persons in each category available to sit.

In the case of places like Matsqui or Cowansville, there might be two community representatives while for Kingston or Laval there would probably have to be as many as half a dozen. For example at Kingston, where approximately two out of five inmates are released to Toronto,⁴ we would see two or three of the six community representatives coming from Toronto, perhaps another from Hamilton, another from London or Windsor, another from Kingston or Ottawa and another from one of the smaller communities. A similar scheme can be worked out for the other penitentiaries.

² See Chapter IV.

³ Among such categories might be repeated parole violators and cases which have achieved public notoriety.

⁴ Irvin Waller, *Men Released from Prison: A Means Towards Understanding the Correctional Effectiveness of Parole*. (Unpublished) Toronto: University of Toronto, 1971.

Ideally, one Local Board would apply to both provincial and federal institutions. Where it was necessary to form a separate Local Board for provincial institutions geographically separated from other institutions, the system would parallel that already described.

The representative of the parole service on the Local Board should be at a senior level, limited to persons having supervisory functions in the parole service.⁵

The community representative should be an interested and informed person appointed on recommendation of the National Commissioner for Parole after consultation with local citizen groups. Such groups might include ex-inmate groups, citizens advisory committees, boards of directors of after-care agencies, service clubs and trade unions.

In the case of the institutional staff, the person sitting on the Local Board should not be of a rank lower than assistant director.⁶ In the case of small minimum security institutions geographically isolated from other institutions, this would mean only the director or, in his absence, the acting director. In the case of small provincial jails, this would normally refer to a person appointed by the provincial department of corrections or its equivalent.

REGIONAL BOARDS

At the second tier of decision making, we would envisage Regional Boards based on the five regions of Canada, namely the Pacific, the Prairies, Ontario, Quebec and the Atlantic. For the time being, for practical reasons, the Yukon and Northwest Territories should be assigned to the jurisdiction of the Regional Boards in the adjacent regions.

The authority of the Regional Board would be to make all parole decisions (including decisions for temporary parole "in principle") for those categories of inmates who are not within the jurisdiction of the Local Boards, namely those serving terms of five years or more, those with a history of crimes of violence and other categories specified by the Regional Board.

We also envisage another major function for the Regional Boards, namely that of coordination of Local Boards through the power of review and supervision of their decisions. This is dealt with more fully under our chapter on Appellate and Review Structures below.⁷

Composition of Regional Boards

We view the composition of the Regional Boards as being determined largely by the nature of the training, experience or profession of the persons who are appointed to such boards. The parole decision is one which involves the weighing and assessing of a number of overlapping and often conflicting considerations.⁸ Among the more important of these are:

- (i) reduction of numbers of people incarcerated
- (ii) assessment of risk and protection of society
- (iii) notions of justice and equalization of sentences
- (iv) acceptability of the parole decision and consideration for the victims of crime
- (v) management of the institutions and motivations of inmates
- (vi) facilitation of re-entry and reintegration of the offender into society

⁵ W.P. 4 and above.

⁶ Normally the person having line authority for inmate programs such as the assistant director in charge of inmate socialisation.

⁷ Chapter IX.

⁸ Keith O. Hawkins, *Parole Selection: The American Experience*. Unpublished Ph.D. Thesis. University of Cambridge, 1971. Robert O. Dawson, *Sentencing: The decision as to type, length and conditions of sentence*. Boston: Little Brown, 1969. John Hogarth, *Sentencing as a Human Process*. Toronto: University of Toronto Press, 1971; Canadian Studies in Criminology, I.

- (vii) minimization of cost
- (viii) humanization of the correctional process.

These considerations are not necessarily listed in the order of their importance nor, of course, are they understood by everyone involved in parole. However, they play a role overtly or covertly in any parole decision. In our view each must be taken into account in every release decision.

They do not, however, necessarily require equal weighting. The best way of achieving a balance between these competing considerations is not to ask one or even several persons having similar expertise and training to weigh and judge between them. Nor can members, originally from different disciplines, and who are appointed for long terms to parole boards be expected by themselves to give the appropriate weight to each factor. The solution is to allow a number of people, each of whom may be expected to represent one point of view in the parole process, to meet together and in the cut and thrust of debate to arrive at a proper decision. Additionally, persons having expertise in different fields may be expected to contribute not only to the value of the decision itself but also to its acceptance among their colleagues and by the public in general.

We have been much impressed in this respect by our observation of the operation of the English Board where the principle is followed of appointing members to the board because of their functions in other fields. The English Board ensures that each of their statutory categories⁹ are represented on the panels that make the final recommendations to the Home Secretary.

On Regional Boards in Canada, we would see representatives of the following disciplines or trainings as being important contributors to the parole decisions:

- An informed and interested citizen not directly involved in the correctional process,
- a judge,
- a senior police officer,
- a psychiatrist or psychologist,
- a criminologist or sociologist,
- a person with responsibility for program in correctional institutions — and,
- a person with responsibility for the supervision of offenders in the community.

Each Regional Board should include women among its members. There are important considerations concerning wives or girl friends of the convicted offenders as well as children that can often be overlooked by all-male boards. It must also be remembered that the parole authority will be taking decisions on female prisoners.

In those areas where there are significant minority groups who form a disproportionate part of the prison population, in particular Indians and Metis in the western provinces and northern Ontario, the Regional Board should include at least one member from such a group. This is important to an understanding of the special background of inmates coming from these groups. It would also provide liaison in terms of understanding the decision taken by the parole authority and often in terms of finding suitable situations to which the inmate could be paroled. There may also be cases in which there is the additional advantage that a member of the parole authority, rather than an interpreter, speak the language of an applicant.

⁹The Criminal Justice Act 1967 provides that the Board shall consist of a Chairman and not less than four other members, and shall include among its members a person who holds or has held judicial office, a registered medical practitioner who is a psychiatrist, a person having knowledge and experience of the supervision or after-care of discharged prisoners and a person who has studied the causes of delinquency or the treatment of offenders. (Great Britain Report of the Parole Board for 1968, London H.M.S.O. 1969 para. 24). An informal tradition has been established to include other categories of persons.

In the case of the judge and the senior police officer, consideration should be given to requesting nominations from the provincial authorities in the province or provinces in which the Regional Board is to operate. This has a number of advantages, most importantly:

1. The province in question would be more willing to make such a person available for service on a Regional Board, and
2. this will provide an important provincial input into the appointment of paroling authorities.

In recommending that appointments be made by categories, we do not deny, and indeed would emphasize the importance of selecting persons of high calibre. It is of vital importance that in the selection of the members of the Regional Board, care should be taken to preserve a proper balance between the needs of society and the interests of the inmate. In making recommendations for appointments within the suggested categories, the National Commissioner for Parole should ensure such a balance.

In the sections which follow, we discuss the reasons which have led us to suggest each of these categories.

An Informed and Interested Citizen not Directly Involved in the Correctional Process

It is essential for the parole authority to have close ties with the community and to be aware of public attitudes.

Persons involved in the correctional process may give insufficient emphasis to relationships with the community. The principal function of the independent citizen would be to maintain ties with the community. Through his involvement in the parole decision making process, he should acquire knowledge about the system which can be transmitted to the community in a variety of ways, such as personal contacts and public talks. In addition, because of the fairly frequent turnover in this position, the persons occupying it should play an important function in stimulating public understanding of the dilemmas and problems posed by parole. They may also generate the sort of practical assistance for parolees which it may often be difficult for the professional to foster.

A Judge

One role of the judge on the parole authority is to emphasize the considerations that went into the original sentencing decision. He has personal experience with the problems of reconciling conflicting considerations in sentencing. He also has knowledge of attitudes and beliefs of individual judges who might have sentenced a particular parole applicant.¹⁰ He would contribute to the interpretation of sentencing decisions. Moreover, his legal training will lead him to emphasize questions of individual rights and to relate the deprivation of liberty to the seriousness of the offence committed. He would also stress consistency in treatment between persons who are convicted of the same offence. In many cases he would emphasize the importance of the protection of the public and the need for public acceptance of the decision, considerations generated from his own experience on the bench.

There is an important form of cooperation which must exist between the courts and the parole authorities. They must understand each other's goals and have mutual confidence. These objectives would be furthered through the liaison function performed by a judge on the Regional Board. He will be able to explain to his colleagues the different considerations that are taken into account when the parole decision is made. Where such liaison does not exist, judges may tend to increase the length of sentences to insure that a particular inmate will be incarcerated for a minimum period of time. This may be done on beliefs generated

¹⁰To avoid confusion, the legislation should specify that a judge may sit as a member of a Regional Board even when it is considering the case of an inmate whose sentence was pronounced by that judge. Under the English system this happens frequently with no apparent role conflict. The parole decision is to a great extent based on information that is both more recent and more detailed than the sentencing decision with the result that the sentencing judge may indeed be as well placed as any other to contribute to it.

by one or two individual cases. Many judges do not realize that more than half the men released from the penitentiaries are not released on parole; the fiscal year 1969-70 was the first in which more persons were released from the penitentiaries on parole than were released at expiration of sentence.¹¹

A Senior Police Officer

Protection of society is one of the main objectives of the police. It is they who, in cases of crimes of violence, see the victim and hear the public reaction. In the cases of the more common crimes against property, they are aware of the damage done. Police Departments also often maintain surveillance to keep track of persons, some of them parolees, likely to be involved in offences. In this role, they are familiar with men coming out of prison and going back to new crime.

Their contribution on the Regional Board must be to emphasize consideration for the potential victims of crime and the protection of society. Their understanding of the parole process and the resultant coordination between the police and the parole authority can do much to achieve the delicate balance between the need to integrate the offender into the community and, at the same time, to provide protection to that community. The police officer will bring to the Regional Board an understanding of police methods and problems and will aid in providing interpretation and background to police reports.

On the other hand, he will be able to go back to the various police departments and explain to them the sort of information that is needed for the parole decision and, in cases where the decision goes against the police point of view, show them that adequate consideration was given to it. We emphasize our belief that the crises created by the press over particularly sensational parole failures and fired by outspoken but disenchanted policemen or judges can largely be avoided by such participation.

An objection to the participation of police officers in the parole authority has been that the inmate will lose confidence in that authority. Where the police point of view is only one of many, we do not feel the inmates will lose confidence. In practice, we feel that confidence in the system comes from seeing that inmates do, in fact, get released and dealt with fairly on parole so that they will continue to apply and cooperate.

This must be weighed against the loss of police confidence in parole which results from inadequate liaison and decisions which disregard or give insufficient emphasis to the police point of view. More emphasis given to the protection of the public after an inmate is released from an institution will enable more paroles to be granted and not less. If this happens, then the inmate also will have confidence in parole.

The presence of a police officer is only a partial solution to the problems of cooperation between police and parole supervisors. It is, however, an important one.

A Psychiatrist or Psychologist

There are frequently difficult decisions of individual motivation or behaviour that arise in parole decisions. We do not see the presence of a psychiatrist or psychologist on the Regional Board as obviating the need to obtain special reports in individual circumstances. However, we do see the psychiatrist or psychologist aiding in the explanation of these reports and being able to articulate and emphasize the considerations brought out in the report. He should also advise when a psychiatric report might be necessary. Where there is such a report, the regional chairman should ensure that there is someone from this category present at the hearing. A psychiatrist or psychologist might also be expected to emphasize the aspects of parole concerned with trying to change the personality or modify the behaviour of the parolee.

A Criminologist or Sociologist

There is a need for an individual on the board who spends much of his time studying the origins of criminal behaviour and the operations of the criminal justice system. It is particularly important for such a

¹¹Senate of Canada — Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Issue No. 7, Thursday, April 27, 1972, page 7:35.

person on a Regional Board to be from a university or other agency independent of government who is not under pressure to believe and accept the status quo. His role would be to raise questions which might otherwise be overlooked by those who are actively engaged in or responsible for the operation of the criminal justice system. He might also provide a liaison with the important resources available in universities and a close link with developments that are occurring in other countries. He would normally be expected to aid in the interpretation of material from the Parole Institute and the meaning of prediction tables that might be used.

While the parole applicant is entitled to representation at the hearing, the criminologist or sociologist should be selected as a person who, with voting power, will emphasize the applicant's point of view.

A Person with Responsibility for Program in Correctional Institutions

Among the factors affecting a parole decision are the related questions of institutional discipline and the motivation of inmates. These become more important if remission is abolished. This representative would emphasize these concerns. He will also provide important liaison with the parole authority on programs available in the institutions. He should aid in the interpretation of reports made by the institutional personnel. This member should be drawn from those having both administrative and program experience in institutions.

There are some possible disadvantages to this representative. Institutional behaviour of the inmate might be given too much emphasis in either a positive or a negative sense. There is also a danger that institutional staff would be too involved in personal relationships to be objective. As in the case of police and judges, our reply to this criticism is that he is only one of several members and that the other members are likely to emphasize the other considerations.

A Person with Responsibility for the Supervision of Offenders in the Community

The result of a parole decision is to release a man to supervision in the community. A person with experience of the community and in the supervision of such offenders is essential to an understanding of what can be achieved by community supervision. He should also provide improved liaison when it is necessary for the parole supervisor to pay particular attention to certain points in the parolee's life. He is likely to aid in the assessment of risk by saying to what extent the supervisor can provide adequate measures of control. He would emphasize the aspects of the supervision process which are concerned with trying to change the parolee or his environment as well as assist the parolee.

We would see that such a person could be either from the National Parole Service or from a private after-care agency. This person may also concern himself with the inmate's position and be one of the members of the Board who would act to some extent as an advocate for this point of view.

Regional Chairman

The Chairman would be the eighth and a full voting member of the Regional Board. He would be responsible for the regional secretariat, for overseeing the operations of Local Boards, for public relations within the region and for the organization of the workload of the members of the Regional Board. Due to his other commitments,^{1,2} the regional chairman would not sit regularly, although he would be encouraged to do so. The actual chairing of the panels which hear cases should not rest with the regional chairman, but should be rotated among the members of the Regional Board on a regular basis. This would minimize the tendency for one member to dominate. The term of the regional chairman should be five years.

^{1,2} The other functions of the regional chairman which are discussed in detail throughout this report, include:-

- coordination of the Local Boards.
- preparation of annual report.
- recommendations to National Commissioner for Parole for appointments to Local Boards.
- regional liaison with the Parole Institute.
- initial decisions on which reports would not be shown to the inmate.
- coordination of reports on parole violations and decisions on changes in parole conditions.

Quorum

As members of the Regional Board are selected because they represent different professions, trainings and points of view, it is necessary that as many as possible should be present at every meeting of the board. A further advantage to such a procedure is greater consistency in decisions both as between different cases and between different hearings of the same case.

Ideally, a member from every category should be present at every meeting but some provision must be made for unavoidable absences and for the pressures of workload. Moreover, for reasons of consistency and cost, the number of members on a Regional Board should be limited. It is recommended therefore that a quorum of five members be present at every hearing other than a revocation hearing.

In order to meet emergency situations and to provide for some planned cross-pollenization of members between different Regional Boards, there should be provision to allow any member of one Regional Board to sit temporarily on another Regional Board for the purpose of making up a quorum. It should be further provided that any member of a Regional Board who joins another Regional Board for purpose of the quorum should not be a member from a category which is already represented on the quorum for the meeting.

For certain special categories of cases, namely those serving a life sentence as a minimum or after commutation of a death penalty, and dangerous sex offenders, the regulations should specify that the parole release decision could only be made by a unanimous vote of eight members including the chairman of the Regional Board.

Full or Part-Time Members

The use of part-time members has many advantages in theory. Assuming that Regional Boards always sat in panels on which each of the categories was represented, the gain in terms of input to the decision making process has been outlined above. Even more important is the output which a part-time member can generate. A member from a particular category who is appointed full-time to a parole board could, in due course, come to be regarded by his former colleagues more as a member of the parole board than one of them. If, however, such a person is appointed on a part-time basis, he will continue to associate three or four days a week with the fellow members of his profession and would contribute much to their understanding and acceptance of parole.

A Regional Board composed wholly of part-time members, however, creates logistical problems which are almost insuperable. As discussed in our chapter on the process of parole selection,¹³ the inmate should have a right to a hearing before all the people who are going to make the decision to release him.

Logistics of Hearings

Under the current system, two travelling parole board members meet the inmate with the classification officer and a representative from the parole service present. Opinion as to the optimum number of such hearings that should be held varies between 10 and 20 per day. It has been argued that hearings are not necessary in those cases where the decision to grant is obvious. However, this view overlooks the need to insure the parolee's understanding of and commitment to the conditions of parole.

In 1971, eight travelling board members saw, in panels of two, approximately 4,400 inmates, so that each member saw approximately 1,100 inmates.¹⁴ Additionally, there is some preparation required before the hearing. Further to this, approximately 4,900 applicants from provincial institutions were considered on the basis of files without hearings (at least 1,225 files per member).¹⁵ Individual parole board members

¹³ See Chapter VII.

¹⁴ Chapter 1, Page 3.

¹⁵ Some of these files require the decisions of more than two members for such reasons as release before eligibility date or because they fall into other special categories as shown in footnote¹⁵ on page 3.

have further emphasized to us the time taken by driving licence suspensions (an average of 200 per member in 1971). There are additionally more than 2,000 cases where a decision is reserved and so taken on the basis of files. It is impossible to assess the workload per member as reserved decisions may require action by as few as two or as many as nine members. Additionally, some cases may be reserved several times. The minimum average additional workload per member, due to reserved decisions, would be 500 decisions per year, but the actual number may be much higher.

Regional Boards would also have responsibility for hearing parole violations.¹⁶ Based on current experience for paroles from penitentiaries, between 20 and 27 per cent of parolees will violate parole within two years and as many as 20 per cent may violate within one year.¹⁷ Only one-half of these might involve discretionary revocation so that between 1 in 6 and 1 in 10 paroles granted would result in a second decision.

We propose that the Regional Board should aim to hold an average of 10 hearings a day. It would be good practice to allow as much time for the preparation and reading of the file as for the hearing itself. In round numbers, a full-time person would be able to hold 1,000 hearings at the rate of 10 hearings a day.¹⁸

Regional Logistics

There were approximately 7,850 inmates in the federal penitentiaries as of September, 1972 distributed as follows:-

Atlantic Region	750
Quebec Region	2,200
Ontario Region	2,200
Prairie Region	1,400
Pacific Region	1,300

We have assumed that approximately one-half¹⁹ of these inmates would be handled by the Local Boards. However, before implementation of the scheme, a decision needs to be taken as to what categories would be reserved to the Regional Board. Precise calculations as to personnel requirements could then be made.

In the Atlantic region, there would be approximately 375 hearings at each level in a year; that is, a full-time board would work one-third of the year or a part-time board would need to work once every three working days. However, it is expected that most provinces in this region would continue to leave authority for parole with the federal two-tier structure and so some extra workload would be generated by provincial prison cases.

We have recommended Local Boards to handle temporary parole decisions expeditiously and the details of temporary parole so that some of the pressure on the Regional Board would be relieved. In the Atlantic region it may not be necessary to establish Local Boards for all institutions. However, in Ontario

¹⁶ See Chapter VIII.

¹⁷ Canada. Department of the Solicitor General, *Parole Recidivism Study, as of June 1972*.

Robert Langlois, *Analyse de la récidive sur une période d'épreuve de 10 ans*. École de Criminologie Université de Montréal, Août 1972.

Irvin Waller, unpublished research report *Men Released from Prison*, Centre of Criminology, University of Toronto September 1971.

¹⁸ On an average, a working week for a board member might consist of two days of preparation, two days of hearings and one day to cover travel, public relations, review of Local Boards and other board activities. Assuming a full-time person working 46 weeks (4 weeks holiday, one week for non-working days and one week for sickness):-

46 weeks x 2 days x 10 cases per day gives 920 cases

¹⁹ Our estimates are a rough extrapolation from a one in ten sample survey of the standing population undertaken for us by the Penitentiary Service using somewhat different categories.

and Quebec it is likely that the workload of the Regional Boards will be higher than eight full-time members can handle. Board members from the Atlantic region could help in handling this workload as supernumerary members of the Regional Board.²⁰

In Ontario and Quebec the Regional Boards would work full-time. The Pacific and Prairie Regional Boards might also have some theoretical additional capacity to allow members to assist in Ontario and Quebec.

Solutions

While we favour the use of part-time members, the logistics suggest that it would be necessary for the number of members on some Regional Boards to be as high as thirty.²¹ However, the difficulties in getting any sort of unified and consistent policy direction from such a board would be almost insuperable. This is the complaint presently being expressed by and about the English Parole Board which numbers a little over thirty members, and which has the advantage of having started with a much smaller number, so that the original direction of policy was relatively easy to determine.

Our solution would be, where necessary, to abandon the concept of part-time members in the true sense of the word in favour of a concept of short-term members. This is particularly applicable to the case of policemen, judges and parole officers, who are already employed by a government and who can be seconded to parole board service for short periods, without suffering any necessary career sacrifice. Such persons could be appointed for terms of one, two or even three years, without really being estranged from the norms or thinking of the groups which they represent. The same may be true of university and hospital personnel whose sphere of employment in today's world partakes more and more of the public rather than the private sector. Really the only member categories who might experience difficulty in accepting short-term full-time appointments would be professionals in private practice and "citizen" representatives. It might be possible to sacrifice the former group in favour of persons from universities, hospitals or government service. As for the latter group, the advantages of the part-time concept are probably not as important for citizens or community representatives as for the other member categories. Even so, in any region a board might, depending upon case-load and availability of suitable candidates, consist of both full-time and part-time members.

Payment of Members

The members of the Regional Board would be taking major decisions and it is important that they be drawn not only from particular categories but that they be also of a high calibre. Therefore it is essential that their salary be adequate to insure a high quality of candidates. To this end, we suggest that full-time members be paid on a scale not lower than that of a county court judge. Part-time members should be paid on an equivalent scale.

FUNCTIONS CENTRALIZED IN OTTAWA

The National Commissioner for Parole and the Parole Institute would be the only parole functions to remain in Ottawa. With the Regional Boards structured in the way we have described with such highly qualified members, we would envisage the disappearance of the National Parole Board as such. The Regional Boards should be as fully qualified to take all parole decisions as any board which could be designed. The present members of the National Parole Board could, if they wished, be integrated into the new structure with relatively little dislocation. Their experience and knowledge would contribute much to this system.

²¹ In order to allow for daily meetings of panels of five part-time members and to provide a cushion for normal attrition due to vacations, illnesses and other unavoidable absences, a Regional Board in Ontario or Quebec would have to be composed of at least thirty members.

²⁰ See page 14 of this chapter.

The National Commissioner for Parole

An identifiable person in Ottawa should be responsible for parole policy in Canada. To fulfill this role we propose a National Commissioner for Parole who, above all, would coordinate the various regional, local and provincial boards. As a central part of this coordination, he should ensure that the information supplied by the Parole Institute is effectively used in the operation of the parole authority. He should also be responsible for supplying whatever information the Minister or Parliament requires except that for which the Parole Institute is specifically responsible. Among the other functions of the National Commissioner for Parole would be public relations, budget, training, and making recommendations to the Minister for appointments to Regional and Local Boards after consultation with appropriate persons.

The National Commissioner for Parole should be ex officio a member of all Regional and Local Boards with the right to vote at any meeting thereof. He ought to meet regularly with the regional chairmen and organize conferences for regional, local and any provincial parole board members. He should prepare and coordinate an annual report to Parliament on the entire parole system.

Parole Institute

We propose the development of a National Parole Institute which would report to the National Commissioner for Parole and also to the general public. This would be an information-gathering agency with responsibility, among other things:

1. To monitor the operations of all parole boards in Canada in order to assess the extent to which objectives have been achieved and to feed this information back to the parole authorities;
2. To contract or undertake, in collaboration with other agencies or individuals, fundamental research into general aspects of parole;
3. To monitor the effectiveness of parole and provide other management data;
4. To provide answers to questions posed by the Minister, Members of Parliament, the National Commissioner for Parole and Chairmen of Regional Boards;

The Parole Institute could be modelled along the lines of the parole section of the Home Office research unit in England or the uniform parole reports of the National Council on Crime and Delinquency Research Centre in the United States.

The relationship between the Parole Institute, the National Commissioner for Parole and other levels of parole authorities is particularly crucial. The publication of material from the Parole Institute and its availability to outside researchers, subject to the normal questions of confidentiality of individuals, is a necessary but not sufficient condition to ensure that the objectives would be achieved. It should also be the responsibility of the National Commissioner for Parole, on the basis of studies prepared by the Parole Institute, to suggest changes in the regulations concerning which cases should normally be decided by the Local Boards and which cases should be reserved for the Regional Boards. Such changes should normally be instituted on an annual basis. As one method to reveal or control inconsistency, parole prediction scores have been used in the United Kingdom and are currently being tested in the U.S. Federal Parole System. This score is derived by systematically combining certain pieces of information about the inmate, such as age, current offence, previous criminal record and employment history, into an equation which gives, for groups of individuals, the probability that individuals having certain background characteristics will be re-convicted. For instance, in the United Kingdom it was found that Local Review Committees varied enormously in the proportion of low risk inmates who were being recommended for parole. Thus, in an open institution, a lower percentage of low risk inmates were being recommended for parole than in a high security institution.²² As a result of this, it was decided that all low-risk inmates should be automatically reviewed by the national board. In Canada, we see this as only one device that might be used to look for

²²Great Britain Home Office. Research Unit. *Selection for parole, by prison, January – December 1971 (statistics)*.

inconsistencies between the Local Boards and also between the operations of Regional Boards. We would see that some of the methodology employed by Hogarth²³ might also be applied to the investigation of disparities, and reasons for those disparities, between the various boards.

Where the Parole Institute identifies inconsistency in parole decisions, it should publicize the findings. For example, if proportionately many more robbers without prior criminal records were being released in Ontario than in Quebec, it would be the Parole Institute's responsibility to identify the disparity and publicize this difference. The National Commissioner for Parole would be expected to bring the various Regional Boards together to discuss the reasons for the difference and, if there was an undesirable inconsistency in the application of principles, to try to resolve the inconsistency. If a similar difference had been found between two Local Boards, based on different institutions within the same region, then all cases of robbery with no prior criminal record which were refused parole by the Local Board could automatically be reviewed by the Regional Board. A proportion of these cases could then be granted parole and the reasons would be relayed to the Local Board who had originally refused the parole.

To determine the effectiveness of the parole system, information should be collected and analysed, using follow-up methods, to show the offences by persons released on parole, both during the period of supervision and for a reasonable period after supervision was completed. Related to this, the Parole Institute would be charged with monitoring the lengths of time which were being spent in prison to ensure that this period was kept to the minimum necessary.

The Parole Institute would be capable of providing information on categories of individuals so that it would be possible to state the number of persons released on parole in 1973 who were re-arrested within 12 months of being paroled. It should be able to give details as to whether failure occurred during or following expiry of parole, and what sort of offence had occurred. Although this matter is beyond our terms of reference, failure rates between various regions and different styles of supervision could be compared. The information obtained from the RCMP fingerprint section and material provided by parole supervisors could be used for continuous follow-up of parole cases.

A Parole Institute representative would be required in the office of each Regional Board. A technique would be needed to link this person to the central data base in Ottawa. The regional representative would be responsible for ensuring uniformity in coding of data, as well as liaison within the region and with the provinces. He might also be involved in local "basic" research projects, and would cooperate with chairmen of regional and provincial boards on the specifications of questions that could be answered by the information system.

The Parole Institute should form a part of and be fully integrated with whatever information system is required by the institutional authorities and the police. To achieve this, there are a number of alternative structural locations for the Parole Institute:-

- (1) within the judicial division of Statistics Canada;
- (2) within headquarters of the Department of the Solicitor General;
- (3) a unit combining personnel from Statistics Canada and the Department of the Solicitor General.

We favour a unit as described in (3) because this would combine the equipment and methodological expertise of Statistics Canada with the cooperative personal links, practical knowledge and experience of personnel in the Department of the Solicitor General. We cannot over-emphasize the importance of coordination and cooperation between the National Commissioner for Parole and the Parole Institute to ensure that the monitoring is effectively applied and that the parole system progresses on the basis of information and not under the pressure of crisis.

²³Hogarth, John. *Sentencing as a human process*. (Toronto) University of Toronto Press (1971).

CHAPTER III

PAROLE FROM PROVINCIAL PRISONS

For the purposes of the present report we are assuming a continuation of the existing division of responsibility between the provinces and the federal government with regard to prisons; namely that the federal government will continue to have charge of all persons serving sentences of two years or more, and that the provinces will have charge of all persons serving sentences of less than two years. We recognize that there are a number of arguments which can be made in favour of changing this system in any one of three ways:-

1. Giving total responsibility to the federal government for all corrections.
2. Giving total responsibility to the province for all corrections.
3. Changing the existing division line which is at two years, to a lower term, notably that previously suggested by the Fauteux Report—6 months.¹

We also assume that the present trend towards contracting will continue. The federal government should be able to contract its correctional responsibilities to the provinces and any province be able to contract its correctional responsibilities to the federal government.

It is clear that the National Parole Board as it currently operates is not attuned to the correction programs in some provinces. This is at least partially due to excessive centralization, decisions taken on the basis of files, and lack of effective input from the provinces in the parole decision. There is also a desire on the part of institutional, and in this case provincial, authorities to have more control over the parole decision. Our proposed system does not ignore the institutional input but we emphasize that there are other considerations which must be given at least equal weight.

A number of the provinces have expressed a desire to assume the responsibility for parole from provincial prisons, a responsibility which is generally now exercised by the federal government. The only exceptions to this general rule are the determinate/indeterminate and indefinite sentences in Ontario and the indeterminate sentences in the province of British Columbia. Some provincial governments, however, have expressed a desire to remain totally within the federal parole system.

We recommend that those provinces which, after considering our proposed parole structure, wish to assume responsibility for parole from provincial prisons should be allowed to do so. Our reasons are as follows:-

1. Under the present constitutional arrangements, the major responsibility for the administration of criminal justice is provincial. The investigation of crime, the prosecution of offenders, the establishment and administration of criminal courts and the incarceration of prisoners for less than

¹Canada. Committee Appointed to Inquire into the Principles and Procedures Followed in the Remission Service of the Dept. of Justice of Canada. *Report*. Page 89.

two years are all largely provincial responsibilities. If the correctional process, or indeed the whole criminal justice process, is to be seen as a continuum it would be logical that a quasi-judicial body within the provincial jurisdiction should have the paroling authority from provincial institutions, which is an essential part of the process. The fact that provinces have the authority for most components of the criminal justice process does not mean that there is at the present any coherent correctional continuum. However, such integration is a desirable goal. It is possible for a federally administered parole authority to be designed to meet such integration with provincial government departments. However, where the provincial governments want to use such responsibility we can see no adequate reason why they should not, provided federal legislation lays down certain common guidelines as detailed below.

2. The provinces already have the major responsibility in the related areas of health, welfare, education and social services and a rational parole system requires close liaison with such services. In contrast to these provincial areas, the federal government has responsibility for some related services such as manpower, unemployment insurance, and Indian affairs. There are also areas of the criminal justice system which are largely federal as, for example, drugs. The majority of prisoners in either provincial prisons or federal penitentiaries are serving terms for offences against federal statutes. On balance, however, the arguments weigh in favour of permitting provinces to assume increased responsibility for parole from provincial prisons.
3. It is more important that there should be consistency in the administration of parole policy within regions than that national consistency should be achieved at the expense of justifiable regional disparities. The parole decision, especially for shorter term prisoners, should be both geographically and psychologically close to the prisoner. Our proposals with regard to the federal parole system are designed with this in mind and the same considerations apply to any provincial parole system.
4. Two provinces, Ontario and British Columbia, already have experience in the area of parole. More importantly, most provinces are currently operating a temporary absence program and, on the basis of these programs, we have found no evidence against provincial responsibility for release decisions.

There are some disadvantages to giving provinces authority over parole from provincial prisons which may be met as follows:

1. Some provinces may not wish to assume this responsibility for reasons of cost, fear of the influence of local pressure on parole decisions, and fear of criticism when parolees recidivate. We suggest that only those provinces that wish to establish a provincial parole system should do so. No province would be forced to set up its own board and indeed every province could participate in the system of Regional and Local Boards, described in the previous chapter.
2. There may be inconsistency in standards applied by provincial boards. While permitting provincial governments to establish parole authorities, the problem of lack of consistency could be alleviated in a number of ways:-
 - a) federal legislation should lay down identical criteria for granting parole applicable to both federal and provincial authorities. We suggest such criteria in our chapter on parole selection.²
 - b) Equally, the legislation should lay down standard parole conditions as described in the chapter on parole violation.³
 - c) The provincial parole authorities should be obliged to report in the manner and form required to the National Parole Institute whose establishment we recommend in the previous chapter.⁴ The purpose of such reporting would be to ensure that the provincial parole process was an open one, and one which could be not only seen, but also compared to parole processes in the federal

² See Chapter VII.

³ See Chapter VIII.

⁴ See Chapter II.

system and in those provinces who choose to operate their own systems. We see persuasive power on provincial parole boards being exercised by the simple publication of statistics which might point up regional discrepancies. Additionally, the National Commissioner for Parole would have authority to call meetings of all parole boards to discuss such matters of policy and should do so at least once a year.

- d) Federal legislation should establish minimum standards for procedural safeguards applicable to any provincial parole process. We indicate the nature of such safeguards in Chapters VII, VIII, and IX.

- 3. Transfers of parolees from one province to another, and enforcement of parole violations between one province and another, could create some difficulties. We recommend that these difficulties be solved along the following lines:-

When a parolee who is paroled by provincial authority is transferred out of the province, he should be transferred to the jurisdiction of the Regional Board in the region into which he is moving, and the responsibility for his supervision should then fall upon the National Parole Service. We prefer this solution to the possibility of referring a transferred parolee to the provincial authority in the province to which he is moving for two reasons:-

- i) It may be difficult for one province to oblige another province to take over responsibility for a specific parolee.
- ii) Since not all provinces will establish their own parole systems, but every region of Canada will have a Regional Board under our proposed structure, such a transfer permits a uniform and relatively simple procedure.

Consistent with such changed parole responsibilities, the system of indeterminate sentences in British Columbia and Ontario could be abolished. It is expected that these provinces would adapt their parole boards to the new structure. It is also hoped that provinces will adopt a uniform parole system for those incarcerated for offences against both federal and provincial statutes so that there would be consistency of application of policy within the province for all types of parole.

CHAPTER IV

TEMPORARY ABSENCE AND DAY PAROLE

The present confused line of demarcation and overlapping jurisdiction between temporary absences for rehabilitative purposes and day parole is, in our view, undesirable.

The decision to release an inmate without escort, even for a temporary period, requires the weighing of a number of factors such as risk, community reaction, rehabilitative implications, notions of justice, institutional discipline and inmate morale, as well as other humanitarian and economic considerations. These factors are identical whether such release be called "temporary absence", "day parole" or "full parole". From the point of view of the released inmate, it is likely to make little difference whether temporary and provisional liberty is obtained as a result of an administrative decision reached by the custodial authorities, or a quasi-judicial decision reached by the parole board.

Overlapping jurisdiction and divided authority are bound to give rise to conflicting decisions. Indeed, we have seen instances where the parole board has refused parole, even day parole, to an inmate only to have him released on temporary absence by the penitentiary authorities. Similarly, there have been instances where day parole has been granted in which the custodial authorities would not have granted temporary absence. There is even a tendency observable on the part of the parole board to encourage the use of temporary absence as a form of trial, prior to the granting of full parole. While we strongly encourage and endorse the concept of gradual release for increasing periods of time, with decreasing degrees of supervision, we feel that the parole board should take this responsibility as it is designed specifically to weigh the various conflicting considerations and to coordinate such decisions with the ultimate full parole decision.

One further point should be made in this connection. It is, in our opinion, essential that every parole release should be made only after a thorough investigation and inquiry into the community situation to which the inmate is going and should be accompanied by an initial high degree of supervision and control. The National Parole Service was designed and is better equipped to perform these functions than the Canadian Penitentiary Service.¹ While the temporary absence program has now been set up so as to make use of the community investigation facilities offered by the National Parole Service, there is still no organized or formal requirement for the use of the supervision facilities where necessary, and indeed the great majority of temporary absences without escort are wholly unsupervised. In our view, this is deplorable as there are many temporary absences which require both the assistance and supervision of a full parole.

Under the present system the temporary absence decision rests solely within the responsibility of the institutional authorities. The only advantages which we can see to this system are as follows:-

1. The decision may be made speedily and with a minimum of formality.
2. The granting or withholding of temporary absence privileges can be an important tool for prison management.

¹See Chapter X.

Quite apart from the confusion with day parole, the system has a number of striking disadvantages:-

1. There is no organized machinery for supervision of the inmate while on temporary absence.
2. Institutional personnel are bound to base their decision to a large extent on institutional conduct, which is a poor guide as to the conduct the inmate is likely to show outside the institution.
3. Institutional personnel may be subjected to undue pressures from within the institution itself. Institutional staff are, and should be, in constant interaction with the inmate on a human level and are bound to develop feelings of sympathy and mutual obligation.
4. If temporary absences are seen primarily as a rehabilitative tool, they should not be unduly influenced by management considerations.
5. The present system is marked by a failure to meet even the most minimum requirements of natural justice.
6. If there is a community inquiry, it is often not given the same priority and thoroughness as the community assessment for parole. In the interest of expediency, such as to ensure an inmate a job outside, when it is available, some temporary absences are given without much previous research. While such temporary absences should be encouraged, we see a need to find a flexible scheme with some safeguards built into it for the protection of the public.

We can see no valid reason for the continuation of temporary absence for rehabilitative purposes as an institution independent from parole or day parole. There is not in our view any difference in kind between temporary absence and day parole so great as to justify the existing confusion. We regard the present use of temporary absences, especially in cases where parole or day parole have been specifically refused by the parole board, as being a perversion of the purpose of Section 26 of the Penitentiary Act.

We recommend the total abolition of temporary absence for rehabilitative reasons and its replacement by temporary parole. Such temporary parole should be granted by the parole authority having jurisdiction in respect of the inmate concerned, with the detailed administration (i.e. as to specific hours and dates of absence from the institution) being carried out by the penitentiary staff under the direction of the parole authority.

There is, of course, in any penitentiary system a place for a provision allowing the authorities to permit inmates to be away from the institution for short periods of time for medical or humanitarian reasons. Such absences should always be with escort, however, unless temporary parole has been approved for that inmate by the appropriate parole authority. The escort should normally be a living unit or security officer. In the case of medical reasons, we would recommend that consideration of temporary parole might be given in absentia so that in the event of a favourable decision the escort can be withdrawn.

There will be many circumstances where the decision to grant day parole to an inmate will be contingent upon his being transferred from the institution in which he is presently held to another institution. This will especially be the case where the inmate's work or educational plans call for him to be present on a daily basis at some place which is far removed from the institution where he is currently held. Under the present system a decision to transfer an inmate from, for example, Joyceville to the Community Correctional Centre at Montgomery Centre, results almost automatically in the inmate being granted temporary absences to work in the community. Similarly, a decision to transfer an inmate from a minimum security institution to a maximum might negate any day parole granted prior to such transfer.

At present the jurisdiction for transferring inmates from one penitentiary institution to another rests exclusively with the penitentiary service. To continue this system would be anomalous under our proposed parole structure. There is need to coordinate the decision to transfer from one level of security to another with the temporary and full parole decisions. In addition, the Regional and Local Boards are better equipped than institutional personnel alone to appreciate the questions of public protection and inmate's rights involved in the transfer decision.

It is recognized that there will always be some circumstances, as for example when an inmate creates disciplinary problems within his institution, where the penitentiary authorities will require the ability to take immediate steps to have an inmate transferred. Accordingly, we recommend that the power to order transfer to a higher degree of security should continue to be exercised by the institutional director, but that such transfer always be automatically reviewed at the next meeting of the Local or Regional Board having jurisdiction at the institution from which the transfer was made. There should be very few cases indeed where the board will decide to overrule the decision of the penitentiary authorities, but we feel that this provision is essential to safeguard the rights of inmates. After the initial classification decision, subsequent transfers should only be made by the parole board having jurisdiction. In the case of the initial security classification, an inmate who is dissatisfied should have the right to apply to the Regional Board for a review of such decision.

We recommend that provincial authorities establish controls along similar lines over transfers between provincial institutions.

To summarize our recommendations under this heading:-

1. Section 26 of the Penitentiary Act should be amended to remove the reference to temporary absences for rehabilitative reasons, and to remove from the penitentiary authorities the option of giving temporary absences for medical or humanitarian reasons, without escort. It might be appropriate to include a provision to the effect that persons absent under escort are deemed to be in custody.
2. Section 36 of the Prisons and Reformatories Act should be amended along the same lines.
3. Day Parole should henceforth be designated as "Temporary Parole".
4. The granting of temporary parole should, subject to our comments elsewhere with regard to eligibility dates, be made by the same authorities having jurisdiction to grant full parole. However, there should be power to delegate the implementation of the temporary parole from Regional Boards to Local Boards, and (subject to the establishment of suitable controls) from Local Boards to correctional authorities, in any case where the decision has been made by the parole board having jurisdiction that the inmate in question is one who is suitable "in principle" to receive temporary parole.
5. Transfers of inmates from one institution to another within the penitentiary service should be subject to the parole board having jurisdiction in respect of the inmate proposed to be transferred.

CHAPTER V

REMISSION OF SENTENCE AND MANDATORY SUPERVISION

Remission

The original purpose of remission, both statutory and earned, was to give the penitentiary authorities a control and motivating technique over their inmates. In a primitive prison system, the number and nature of available sanctions was necessarily limited and, short of corporal punishment, it was necessary to have some lesser penalty.

While there is not complete unanimity on the point, most penitentiary authorities today feel that the present system of remission, both statutory and earned, has become of little or no control value. At present, an inmate is credited with the whole of his statutory remission upon his reception into the penitentiary. While, in theory, his earned remission only accumulates to his credit on a monthly basis, the practice is that penitentiary authorities will, from the time of a man's entry, calculate his release date upon the assumption that he will earn all available remission. In theory, statutory remission can be lost for disciplinary infractions. Earned remission can never be lost once it has been earned but the penitentiary authorities may refuse to grant it for failure to perform in accordance with expectations.¹ Although we did not do a complete survey of either provincial or federal institutions, we came across no example where earned remission was, in fact, awarded each month. Consequently, it appears to have become virtually automatic.

While we see merit in the theory of earned remission as an institutional management tool, it appears to be too complicated for the theory to become reality. There is a tendency for similar provisions to become automatic in other jurisdictions.²

Whatever its original merits as a control device, remission has now lost much of its value. If time is the currency of prisons, then parole is a more valuable coin than remission as it may affect not days or weeks, but months and years of prison time and does so earlier in the sentence.

Also, remission once forfeited can be, and frequently is, remitted again to the inmate. This possibility is announced to inmates when remission is forfeited. Both the fact and the knowledge tend to remove some of the sting from any forfeiture of remission which may be imposed in the early part of the sentence.

In a modern penitentiary system the means of control both by positive motivation and negative sanction are more diversified and offer a wider scope to the penitentiary authorities than was the case in the past. For minor offences such as swearing at a correctional officer or minor contraband, there are many privileges which can be withdrawn from an inmate ranging all the way from the right to watch television in the evening to the right to earn a full day's salary for his work. An inmate can be moved from one grade of payment to another. His activities in clubs, discussion groups and sporting activities can be limited or taken away altogether.

¹See Chapter I.

²See, for instance, Paul W. Tappan; *Crime, Justice and Corrections*, Toronto; McGraw-Hill 1960, pages 716-717.

For more serious offences such as important contraband, refusal to obey orders and minor skirmishes among inmates, there are more serious actions that can be taken against the inmate such as disassociation or transfer to an institution with a higher security rating and therefore more restrictions.

Any inmate who commits, within the penitentiary, an offence against the Criminal Code such as an assault on a guard can and should be prosecuted in the ordinary way before the courts.

For all the foregoing reasons, we recommend that remission, both statutory and earned, be abolished. However, the last one-third of any sentence would be subject to parole provisions as detailed below.

Mandatory Supervision

For all sentences to penitentiary after August 1, 1970, a man not released on parole is required to serve his statutory and earned remission time under mandatory supervision. If he commits a new offence the man is ordered to the penitentiary with his new sentence plus the statutory remission time awarded to him on his previous admission.³ If his mandatory supervision is revoked, he is returned to serve his statutory remission time.⁴

It is desirable to have some assistance for those released from prison and, under certain circumstances, some form of supervision. The ideals of the present system of mandatory supervision are in themselves worthwhile. However, mandatory supervision does not need to depend on remission. As an alternative, the last one-third of every sentence could obligatorily be served on parole. This would be subject to provision for discharge from parole as set out in Chapter VI. Time served on parole, whether such parole is ordinary, temporary or mandatory supervision, should always count as time served against the sentence of the court.⁵

Even so we recognize that there are some inconsistencies in saying a man cannot be released under parole only to release him under mandatory supervision on the grounds that he needs it and so presumably would respond to it. The evidence suggests that men with previous records such as the majority of those sent to the penitentiary are not in the end deterred from new offences by the threat of time. They are only marginally sanctioned to conform to parole conditions by the threat of revocation, though they generally conform to the obviously visible conditions of reporting to the parole supervisor and to the police.⁶ Thus, the main protection provided to society is the protection while the man is re-imprisoned.

Provided that the period of mandatory supervision is kept reasonably short, that credit is given for time served in the community and that there are procedural safeguards surrounding revocation,⁷ we feel that the cost to the inmate can be kept sufficiently low to warrant the continuation of such protection to society as is afforded by mandatory supervision.

³ Parole Act — Section 21; Penitentiary Act, Section 24 (2)

⁴ Parole Act — Section 20; Penitentiary Act, Section 24 (2)

⁵ See Chapter VIII

⁶ Irvin Waller, *Men Released from Prison: A means Towards Understanding the Correctional Effectiveness of Parole*, Toronto, University of Toronto, 1971.

⁷ See Chapter VIII.

CHAPTER VI

THE RELATIONSHIP BETWEEN PAROLE AND SENTENCING

Under the existing system parole bears a necessary although not always a logical relationship to the sentence of the court since parole eligibility, except in the case of very long sentences, is presently calculated as a proportion of the court's sentence. We deal elsewhere with the question of parole eligibility.¹ Our recommendations in this regard are designed to introduce a greater element of flexibility; parole eligibility should, however, continue to be related directly to the court's sentence, so long as such sentence remains a definite term determined by the courts.

Our terms of reference limit us to the structures and procedures relating to the release of prisoners and the question of sentencing is accordingly only collateral to our study. However, since our inquiry has led us all to an identical conclusion with regard to the type of sentencing structures which we would like to see adopted in Canada, we think it is appropriate to outline our views. We have done so in Appendix "A" to this Report. Briefly, the system we envisage is one of statutorily fixed maxima for all sentences over two years for which the Regional and Local Boards would be the sole arbiters of the time to be served in the institution and the time to be served on parole.

Normal Parole Period and Discharge from Parole

We have elsewhere suggested as a part of our recommendation that remission be abolished, that the last one-third of every prison sentence shall obligatorily be served on parole.² We also have recommended that time served either on parole or on mandatory supervision should count as time credited against the sentence.³ An important corollary to these recommendations is that there should be some provision to ensure that time on parole or on mandatory supervision is not unduly long. There are two important reasons for such a requirement. In the first place, parole periods which are longer than necessary simply add to the already overburdened case-load of parole supervisors. Secondly, even with procedural safeguards, there is a danger that prosecuting authorities, knowing a man is on parole and facing a long remanet, will prefer to take revocation proceedings rather than go through the difficulties and uncertainties of prosecution in the courts in the normal way.

It is impossible to lay down any hard and fast rule as to the optimum period of parole supervision. It appears as if the majority who will recidivate do so within the first year or soon after.⁴ While assistance is necessary during the initial transition from prison to parole, if supervision is to protect society or have any rehabilitative effect, its impact is likely to occur within this time period.

¹ See Chapter VII.

² See Chapter V

³ See Chapter VIII

⁴ Canada. Department of the Solicitor General, *Parole Recidivism Study*, as of June 1972.

Robert Langlois, *Analyse de la récidive sur une période d'épreuve de 10 ans*. École de Criminologie, Université de Montréal, Août 1972.

Irvin Waller, Research Report, *Men Released from Prison*, Volume I Centre of Criminology, University of Toronto, September 1971.

Accordingly it is our recommendation that in the case of every parolee whose parole or mandatory supervision has not sooner expired or been revoked or forfeited, the Regional Board should undertake a review 18 months after the date of commencement of parole or mandatory supervision. The purpose of such a review would be to discharge the person from parole or mandatory supervision unless its continuation can be positively justified. Where discharge is not granted, the Regional Board should continue to hold annual reviews thereafter until such time as the parole or mandatory supervision expires or is discharged.

In order to reduce the workload and to avoid unnecessary hearings, we would suggest that reviews of the type suggested above should be undertaken in the first instance by a member of the Regional Board⁵ without the necessity of hearing for the parolee. Only in those cases where such a member decides that there may be cause not to order discharge should the parolee be given notice of a hearing which would take place before a panel of three members of the Regional Board.

Recent Legislation

There are two other areas in the sentencing process, as it presently exists, which bear directly upon the question of parole:

- (a) Since 1969, Section 663 of the Criminal Code has permitted a sentencing court to impose a term of probation in addition to and following a prison sentence of two years or less.⁶ This is the only instance in which the court determines the proportions of the sentence which should be served respectively in custody and under supervision. The Regional Boards, both by composition and by virtue of hindsight, are better placed to take such decisions. There is additionally an administrative problem with such "custody followed by probation" sentences in that the inmate may be released on parole during the custody portion of the sentence. The parole supervision would be followed by probation. This can and does result in a discontinuity in responsibility for supervision.

There may be cases which in the opinion of the judge justify a sentence of the "short-sharp-shock" variety followed by a fairly lengthy period of supervision and assistance in the community.

We recommend, however, that the custodial portion of such sentence should never exceed three months and that the Code should be amended accordingly.

- (b) Recent amendments to the Criminal Code⁷ allow sentencing courts to impose intermittent custodial sentences of up to ninety days with probation in the intervals. There are many similarities and overlaps between such a sentence and the system of temporary parole which we recommend. We can see difficulties and conflicts arising from this situation to which we wish to draw attention. As yet, however, we feel it is too early to make any firm recommendation as to how to resolve them.

⁵ This board is the preferred choice because of its greater geographic span and because of the nature of the decision.

⁶ Section 663 (1) (b) added by 17 — 18 Elizabeth II Chapter 38 Section 75; "... The court may ... in addition to fining the accused or sentencing him to imprisonment ... for a term not exceeding two years, direct that the accused comply with the conditions prescribed in a probation order."

⁷ Criminal Law Amendment Act, 1972, 21 Elizabeth II, Chapter 13, Section 58, amending code Section 663(1) in force July 15, 1972.

CHAPTER VII

THE PROCESS OF PAROLE SELECTION

Under the existing system, parole selection is a wholly administrative process. The parole decision itself is primarily a decision as to whom to release rather than one as to when to release. The two controlling elements in the parole decision are respectively the manner in which the eligibility date is determined and the procedural machinery whereby an inmate applies and is selected for parole. By eligibility date is meant the date at which an inmate can, in the normal course of events, be considered for parole. We have previously outlined the rules which govern eligibility for full parole.¹ Eligibility for temporary absence is usually acquired six months from admission.² In the case of parole, the National Parole Board has the power to make exceptions to the general rules regarding eligibility dates for most inmates. In the case of temporary absence, since the limitations on eligibility take the form of administrative directions, they can be administratively altered. We have elsewhere³ described the procedure which is presently followed leading to the granting of temporary absence or parole.

Eligibility Date

The present eligibility date of six months from admission for temporary absence in the penitentiaries appears to us to strike the proper balance between the various and conflicting considerations that go into any parole decision.⁴ However, we believe that an inmate who is in custody in a provincial jail while his appeal is pending should not be unduly penalised by having his eligibility calculated only from his date of admission to penitentiary. Accordingly, we recommend that the eligibility date for temporary parole in penitentiary cases be set at six months from commencement of sentence. No application for temporary parole should be necessary and all eligible candidates should be seen by the appropriate parole board at, or as close as possible to, the six month date. At that time, one of three possible decisions may be made:—

- (a) The grant of temporary parole to take effect either immediately or at some determinate future date.
- (b) The deferral of the decision to grant temporary parole to some determined future date.
- (c) The refusal of temporary parole.

In the case of a refusal of temporary parole, the inmate would, in any event, be seen again on his date of eligibility for full parole.

¹See Chapter 1, Page 4.

²Canadian Penitentiary Service, Divisional Instruction No. 330.01, June 9, 1972, section 4(a). Under the terms of this instruction (section 7), "special cases" (defined in the instruction as being those serving life sentences, habitual criminals, dangerous sexual offenders and persons identified by police reports as being "affiliated with organized crime") have their eligibility for temporary absence set at three years.

³See Chapters I and IV

⁴See Chapter II, Pages 9-10.

Where the decision is made to grant temporary parole, the Regional Board should also have the authority to set a date for review for the purposes of considering a grant of full parole even though such date may be prior to the regular eligibility date for full parole as set out below.

For provincial prison cases there should be no minimum eligibility requirement for temporary parole but the inmate should, as at present, be required to make application therefor. If no application is made there should be, in any event, an automatic review at six months from commencement of sentence.

Subject to the foregoing, we recommend that the regular eligibility date for full parole continue to be as at present, namely, one-third of the sentence or four years whichever is less. Persons serving ordinary life terms should be subject to the general rule as to eligibility mentioned above. However, the decision to grant parole to such inmates should be made only upon a majority vote of eight members of a Regional Board.

For cases of preventive detention, we recommend that the eligibility date also be set at four years. In practice it appears few such cases are released before that time and the annual review called for by Section 694 of the Criminal Code sets up unrealistic expectations for parole that are too often cruel and may negate any possible rehabilitation.

We feel unable to make a realistic recommendation on the eligibility date for persons serving a commuted death sentence or life as a minimum sentence. This must be established by Parliament at the same time as a decision is taken on the question of capital punishment. Whatever eligibility date is set, a Regional Board by unanimous vote of eight members⁵ should have the power to parole such persons and to do so in special circumstances prior to that eligibility date. The same provision should apply to dangerous sex offenders.

We also recommend a continuation and expansion of the existing rules whereby a Regional or Local Board may, in special circumstances, release an inmate prior to his eligibility date. We would include among such "special circumstances" the fact that the prisoner in question has demonstrated by his performance while on temporary parole that he can with safety be allowed at large in the community. At termination of temporary parole, the inmate should be able to request a hearing by the board with a view to obtaining further temporary or even full parole.

The arguments in favour of the retention of the present eligibility date for full parole are:

- a) Pressure is placed on the parole board to release an inmate at the arrival of the eligibility date.
- b) There is an expectation from the public as to how much prison time is going to be served, and that such time should bear a relationship to the sentence of the court. There may be a negative feature to this point, in that releases before the eligibility date may give rise to public anger. However, where there is an exception to the basic eligibility date, the policeman and the judge on the Regional Board might be expected to give sufficient emphasis to the deterrent and retributive arguments.
- c) Because there is no change from the present eligibility date, we would expect that it would be unlikely to affect present sentencing practice adversely.
- d) The Regional Board would be more likely to grant release prior to eligibility where there has been a trial period of temporary parole which has been successfully completed.

Criteria for Parole

At present, the criteria on which the National Parole Board bases its decision to grant or refuse parole are unclear. Neither inmates nor members of the Board are able to articulate with any certainty or precision what positive and negative factors enter into the parole decision. The Parole Act⁶ sets forth in Section 10

⁵ See Chapter II, P. 14.

⁶ R.S.C. 1970, Chapter P-2.

(1) (a) only three general considerations: that the inmate has derived "the maximum benefit" from imprisonment, that his "reform and rehabilitation. .will be aided" by parole, and that his release would not constitute "an undue risk".

While a certain degree of vagueness is perhaps inevitable in setting out criteria for parole, which requires such a high degree of individual judgment, we believe that it is possible to formulate standards with greater precision than at present. One resolution of this problem is contained in the Model Penal Code⁷ which sets forth what is, in our opinion, the best statement of principles presently available. The following text is largely based upon these provisions and we recommend its adoption:—

- (1) Whenever the board considers the release of an inmate who is eligible for parole, it shall be the policy of the board to order his release, unless the board is of the opinion that his release should be deferred because:—
 - (a) There is substantial risk that he will not conform to the conditions of parole; and that as a result, there is a risk of serious harm to society; or—
 - (b) his release at that time would depreciate the seriousness of his crime or promote disrespect for law; or—
 - (c) his release would have a substantially adverse effect on institutional discipline; or—
 - (d) his continued correctional treatment, medical care or vocational or other training in the institution will substantially enhance his capacity to lead a law-abiding life when released at a later date and no equivalent treatment or training is available in the community.
- (2) In making its determination regarding an inmate's release on parole, it shall be the policy of the Board to take into account factors such as the following:—
 - (a) the inmate's personality, including his maturity, stability, sense of responsibility and any apparent development in his personality which may promote or hinder his conformity to law;
 - (b) the inmate's parole plan;
 - (c) the availability of special facilities in the community, whose existence would justify or facilitate the inmate's release;
 - (d) the inmate's ability and readiness to assume obligations and undertake responsibilities;
 - (e) the inmate's intelligence and training;
 - (f) the inmate's family status and whether he has relatives who display an interest in him, or whether he has other close and constructive associations in the community;
 - (g) the inmate's employment history, his occupational skills, and the stability of his past employment;
 - (h) the type of residence, neighbourhood or community in which the inmate plans to live;
 - (i) the inmate's past use of narcotics, or past habitual and excessive use of alcohol;
 - (j) the inmate's mental or physical makeup, including any disability or handicap which may affect his conformity to law;
 - (k) the inmate's prior criminal record including the nature and circumstances, recency and frequency of previous offences;
 - (l) the inmate's attitude toward law and authority;
 - (m) the inmate's conduct in the institution;
 - (n) the inmate's conduct and attitude during any previous experience of probation or parole and the recency of such experience;

⁷ American Law Institute Model Penal Code (P.O.D.) 1962, Section 305.9.

- (o) the need to provide social justice by taking greater risks for persons who are and have been in disadvantaged positions such as Indians or unemployed;
- (p) the inmate's propensity for violence.

Hearings

The notion that an inmate who is eligible for parole should be granted a hearing is one which we strongly endorse as being an essential component of any efficient, just and credible parole system. The establishment by the National Parole Board of the policy of granting hearings to all federal penitentiary inmates is to be commended. One of the principal benefits of granting a hearing is that it permits communication and dialogue between the inmate and the decision makers and contributes to greater understanding on both sides. Whether the decision be to grant or to refuse parole, a hearing should provide the opportunity to the decision makers to communicate their reasons to the inmate and, to the extent possible, obtain his acceptance of it.

Every parole decision, at whatever level, should be preceded by a hearing at which the inmate is present. There are only two minor exceptions to this rule.⁸ In all other cases, the decision should be given to the inmate by the decision makers at the conclusion of the initial or, if necessary, a subsequent hearing. All the decision makers should accordingly be present at the hearing. There is a great dissatisfaction with the present system whereby a large number of cases are reserved, either because they fall into a category which cannot be dealt with by the present two-member panel, or because there is some information lacking in the file.

A further aspect of the present system which gives rise to justifiable complaint is that reasons frequently are not given, and where given, are not always understood. Furthermore, there is no organized system for the keeping of a proper record of such reasons. Where, as under the present system, it is likely that an inmate whose parole is denied or deferred will not be seen by the same parole board members at his next hearing, it seems to us to be essential that the reasons for such denial or deferral should be accurately recorded for the guidance of the next panel to hear the case. Where there is the possibility of more than one hearing, the file should indicate clearly what the thinking of the board on any previous hearing has been. Since one of the great advantages in granting a hearing to the inmate is that it allows the board to explain to him as clearly as possible the reasons for its decisions, such reasons should be set down in writing as fully as possible for the file and a copy given to the prisoner himself.

A further advantage to requiring the board to give reasons for their decisions is that this is likely to lead to a greater clarification and articulation of the criteria for parole and a better understanding of such criteria by the inmate population.

While hearings of the board will not normally be public, the chairman should have the power to admit interested persons where their presence will not interfere with the operations of the board or the inmate's rights. We see this as an important part of public relations and training of personnel for the criminal justice system.

Right to Representation

Not all inmates are capable, by reason of education, background, language or temperament, of expressing themselves fully and clearly. Furthermore, a parole hearing before a board may be anxiety provoking, given the amount of prison time at stake. While the parole decision is not and should not be an adversarial process, there are, undoubtedly, some inmates who would feel happier and more at ease for the support, if only psychological, afforded by having someone with them at the hearing. Such person need not and probably should not be a lawyer in most cases. Other possibilities would include prison personnel,

⁸ See Chapter IV, Page 24 (the decision to grant temporary parole in absentia) and Chapter VI, Page 30 (the decision to discharge from parole).

relatives and friends. While care should be taken to ensure that the presence of a representative at the hearing does not prevent the board from entering into a direct dialogue with the inmate himself, we see real benefits accruing to both the system and the inmate from permitting such representation. We so recommend.

Access to Material

It is our distinct impression that most of the material contained in parole board files, upon which the parole decision is based, could, with safety, be shown to the inmate concerned. There are, however, certain categories of material and information which arguably should not be made available to the inmate. These would include:—

- a) certain psychiatric assessments;
- b) police reports having a security classification;
- c) information obtained on a confidential basis from or concerning third persons.

The danger is that in some cases such information may cause harm to the inmate and further increase his sense of isolation or rejection. There is also the possibility that third persons who have given information in confidence may be subject to reprisals or may be unwilling to make statements which might be seen by the inmate.

The danger in not allowing the inmate access to all material which may be used in reaching the parole decision is that such material may contain information which is false.

We recommend that, in principle, all material which is made available to the parole board for the purposes of their decision should be made available to the inmate prior to his hearing. Exceptionally, where material falling into any of the classes enumerated above is contained in the file, the matter should be referred to the chairman of the Regional Board for decision. The latter should have jurisdiction to determine in the first instance whether such material is to be made available to the inmate in whole or whether he should only be provided with an abstract or summary thereof. In the latter case, time permitting, the chairman of the Regional Board should invite the person who supplied the original material to prepare such abstract or summary, failing which, board personnel should do so. In each case the chairman should give written reasons to each of the board members at the hearing who may reverse the latter's decision by a majority vote.

We believe that a provision such as the one suggested will strike the balance between the right of the inmate to be informed and to have the opportunity to correct erroneous information and the need of the board to base its decision upon the best and most uninhibited sources of information. We would add that we would expect that the number of cases where the chairman would feel impelled to restrict the inmate's access to information should be very limited. Reports on parole files tend to be very similar in nature to pre-sentence reports prepared by probation officers. Such pre-sentence reports are now, by law,⁹ made available to the accused and we are not aware of any evidence that this provision has in any way restricted the utility of such reports.

Quasi-Judicial Nature of Parole Boards

From all that has preceded, it will be seen that we believe that the time has come to cease regarding the parole decision as being purely administrative in nature. Parole is no longer properly viewed as an exercise of clemency or mercy. It is an essential part of the correctional process based upon the exercise of judgment. It should be regarded as the norm rather than the exception for the release of inmates. While it is true that no inmate has a "right" to parole, we think it is equally true that every inmate should have the right to an open and informed parole hearing where he is given the fullest possible opportunity to participate in a decision which directly effects his personal liberty.

⁹Criminal Code Section 662(2).

It is accordingly our recommendation that parole boards be viewed and recognized by the legislation as quasi-judicial bodies. This is not to say that they should be subject to the traditional legal rules of evidence and procedure, but simply that they should operate within the minimum framework of the rules of natural justice as these have been developed for such bodies by the courts over the years.

Use of Official Languages

As federally created, quasi-judicial bodies, the Regional and Local Board should be subject to the provisions of the Official Languages Act.¹⁰ This would mean that anyone testifying before such Boards would be entitled to do so in either of the official languages of Canada,¹¹ no matter where the hearing was held, and also that in federal bilingual districts services would have to be available in both official languages.¹² If parole boards were courts of record, there would also be a requirement to provide simultaneous translation services at the request of any party when hearings were being held in a federal bilingual district.¹³

Finally, the parole board would have the obligation under Section 9 (2) of the Act to provide bilingual services wherever it was "feasible" and there was a "significant demand therefor".

We have some doubts as to whether the provisions of the Official Languages Act are sufficient to meet the specific requirements of Regional and Local Boards. Many penitentiaries may be located in areas which will not be designated as bilingual districts, but which nevertheless contain a significant number of persons speaking an official language other than that of the majority of the inmates. Indeed, in our view, the presence of one French-speaking inmate at Millhaven Institution or one English-speaking prisoner at Archambault Institution would be enough to create a "significant demand" for parole services in French or English, as the case may be, at that institution. The process of parole selection touches the liberty of the subject as closely as does the process of the criminal law, and we would view the provision of services in the official language of choice and the availability of simultaneous translation facilities upon request at parole board hearings as being an essential requirement. Accordingly we recommend that, for the purpose of Section 11 of the Official Languages Act, every Regional or Local Board shall be deemed to be a court of record and every Canadian penitentiary shall be deemed to be a federal bilingual district.

Cabinet Cases

If the process of granting parole is quasi-judicial in its nature, the parole authorities created by Parliament should have the exclusive jurisdiction to grant or deny parole to all inmates. This is not to say that we recommend the abolition of the royal prerogative of mercy in those rare cases where the executive feels that its exercise is in the public interest. We do, however, feel that the present system is anomalous insofar as it reserves certain parole decisions, notably those relating to persons serving sentences of life imprisonment, to the Cabinet. The effect is inevitably to politicise the parole decision to the disadvantage of all concerned. While several of the considerations¹⁴ in the parole decision demand special care in such cases, the requirement for a unanimous vote of eight members of a Regional Board is an extremely strong safeguard, given the composition of such a board. Furthermore, this should overcome the disadvantage of incurring unpredictable and sometimes lengthy delays which often break up feasible parole plans as well as leaving the prisoner powerless and alienated at the crucial time for release.

Accordingly, we recommend that the exclusive jurisdiction for granting or denying parole to all prisoners should be granted to the Regional and Local Boards created in accordance with the present report, and that there be no exceptions to this rule.

¹⁰ R.S.C. 1970, Chapter 0-2.

¹¹ Section 11 (1)

¹² Section 9 (1)

¹³ Section 11 (1)

¹⁴ Chapter II, Pages 9-10.

CHAPTER VIII

PAROLE VIOLATIONS

Conditions of Parole

The Parole Act states that “The Board may grant parole to an inmate, subject to any terms or conditions it considers desirable”.¹ In practice, all persons granted parole are subject to the following conditions:—²

- “1. To remain until expiry of sentence under the authority of the designated Representative of the National Parole Board.
2. To proceed forthwith directly to the area as designated in the instructions, and immediately upon arrival report to the Parole Supervisor and after to the Police as instructed by the Supervisor.
3. To remain in the immediate designated area and not to leave this area without obtaining permission beforehand from the Representative of the National Parole Board through the Parole Supervisor.
4. To endeavour to maintain steady employment and to report at once to the Parole Supervisor any changes or termination of employment or any other change of circumstances such as accident or illness.
5. To obtain approval from the Representative of the National Parole Board through the Parole Supervisor before:—
 - (a) purchasing of motor vehicle;
 - (b) incurring debts by borrowing money or instalment buying;
 - (c) assuming additional responsibilities, such as marrying;
 - (d) owning or carrying fire-arms or other weapons.
6. To communicate forthwith with the Parole Supervisor or the Representative of the National Parole Board if arrested or questioned by Police regarding any offence.
7. To obey the law and fulfill all legal and social responsibilities”.

In theory, parole conditions provide guidance to both the parolee and the parole supervisor. They are instructions to the parolee as to the behaviour he must avoid, as well as the actions he must complete, in order to maintain his freedom. To the parole supervisor, they prescribe the minimum behavioural requirements that the board expects him to enforce.

A number of the standard conditions of parole applied by the National Parole Board are too vague and general in application. Steady employment is required of every parolee without regard to the specific needs of the case. Many parolees are attending school, while others are too old or ill to obtain employment. Similarly, permission is required to purchase motor vehicles, to incur debts, to assume “additional responsibilities”, or to possess a weapon. Any of these standard conditions may be completely unrelated to the criminal behaviour of the offender. Finally, the requirement to “fulfill all social responsibilities” is so vague that it could form the basis for revocation of virtually any parole.

¹ Parole Act Section 10 (1).

² National Parole Board, Parole Certificate, Form NPB-1 (8-71)

The objectives of the conditions, insofar as possible, should be to assist the offender to become reintegrated into the community as a law-abiding citizen and to assure the protection of society. To be effective and just, the conditions should be clear, specific and directly relevant to these objectives. In addition, to the fullest possible extent, they should be realistic, enforceable and individualised.

The Criminal Code provides a selection of standard conditions of probation, while permitting the courts to add "such other reasonable conditions as the court considers desirable for securing the good conduct of the accused and for preventing a repetition by him of the same offence or the commission of other offences."³ Similarly, the Model Penal Code suggests conditions of parole and allows the board to impose "other conditions specially related to the cause of his offence and not unduly restrictive of his liberty or incompatible with his freedom of conscience".⁴

We recommend the following text:-

- (1) When an inmate is released on parole, the Board shall require as a condition of his parole that he refrain from engaging in criminal conduct. The Board may also require that he conform to such of the following conditions as would aid in preventing a repetition by him of the same offence or the commission of other offences:-
 - (a) meet his specified family responsibilities;
 - (b) devote himself to an approved employment, occupation or education program;
 - (c) remain within specified geographic limits unless granted written permission to leave such limits;
 - (d) report in person to his parole officer at such regular intervals as may be required;
 - (e) reside at a specified place and notify his parole officer of any change in his address or employment;
 - (f) have in his possession no fire-arm or other dangerous weapon;
 - (g) submit himself to available medical or psychiatric treatment as specified;
 - (h) refrain from associating with persons known to him to be engaged in criminal activities or, without permission of his parole officer, with persons known to him to have been convicted of a crime;
 - (i) obtain written permission from his parole officer before assuming a financial obligation payable at a future date;

³ Criminal Code, Section 663 (2) (h)

⁴ American Law Institute Model Penal Code Section 305.13 "Conditions of Parole". (POD) 1962.

- “(1) When a prisoner is released on parole, the Board of Parole shall require as a condition of his parole that he refrain from engaging in criminal conduct. The Board of Parole may also require, either at the time of his release on parole or at any time and from time to time while he remains under parole, that he conform to any of the following conditions of parole:-
- a) meet his specified family responsibilities;
 - b) devote himself to an approved employment or occupation;
 - c) remain within the geographic limits fixed in his Certificate of Parole, unless granted written permission to leave such limits;
 - d) report, as directed, in person and within thirty-six hours of his release, to his parole officer;
 - e) report in person to his parole officer at such regular intervals as may be required;
 - f) reside at the place fixed in his Certificate of Parole and notify his parole office of any change in his address or employment;
 - g) have in his possession no fire-arm or other dangerous weapon unless granted written permission;
 - h) submit himself to available medical or psychiatric treatment, if the Board shall so require;
 - i) refrain from the associating with persons known to him to be engaged in criminal activities or, without permission of his parole officer, with persons known to him to have been convicted of a crime;
 - j) satisfy any other conditions specially related to the cause of his offence and not unduly restrictive of his liberty or incompatible with his freedom of conscience”.

- (j) obtain written permission from his parole officer before purchasing or operating a motor vehicle;
 - (k) provide accurate details of income and expenditures to his parole officer at reasonable intervals;
 - (l) avoid excessive use of intoxicants;
 - (m) satisfy any other reasonable conditions designed to prevent a repetition by him of the same offence or the commission of other offences.
- (2) The board may add to, delete or amend the conditions of a parolee's parole by notice to him in writing.
- (3) A parolee may at any time apply to the Board for amendment or deletion of any of the conditions of his parole.

It should be noted that this text allows, probably in exceptional cases, parole with no conditions other than the requirement to obey the law. It therefore allows parole without supervision.

Parole Revocation

Under the federal parole system in Canada, the parole supervisor has the basic responsibility for the enforcement of the conditions of parole. However, he does not possess the authority to issue the warrant to arrest the parole violator. Whether he is an employee of the National Parole Service⁵ or another person providing supervision, he may only recommend to the National Parole Board or to one of those persons to whom authority has been delegated by the board⁶ that a warrant of arrest upon suspension of parole be issued.

Once the warrant of committal has been issued, the parolee is arrested by the police and is remanded in custody by a magistrate. He is interviewed as soon as possible by a parole service officer, who completes a post-suspension report. Within fourteen days of the arrest, the District Representative or other delegated authority may cancel the suspension of the parole. Based on the report and on the other documents on file, but without a hearing, the board decides whether to cancel the suspension or revoke the parole. If the decision is to revoke the parole, the law provides that the parolee be "recommitted to the place of confinement from which he was allowed to go and remain at large at the time parole was granted".⁷

Where he is "apprehended at a place not within the territorial division in which the place of confinement from which he was allowed to go and remain at large at the time parole was granted to him is situated, he shall be committed to the corresponding place of confinement for the territorial division within which he was apprehended".⁸ A parolee, who is returned to a federal institution, may request and receive a hearing before the next panel of the board to visit the institution. It appears, however, that few request post-revocation hearings and indeed many parolees are unaware of this opportunity. We understand that extremely few parolees have been successful in obtaining their immediate release as a result of this procedure.

Under current procedures, suspended parolees may and frequently do remain on remand in local jails or penitentiaries for periods of more than three months with no information on the status of their cases. During this time they are unlikely to participate in institutional programs. The procedure of the National Parole Board at this time, with respect to parole violation decisions, permits the board to review the alleged violation principally from the viewpoint of the parole supervisor or parole officer. Except for his interview

⁵ Although the Parole Act does not specifically create a National Parole Service, this is the usual title applied to the staff of the board.

⁶ Parole Act, Section 16(1)

⁷ Parole Act, Section 20(1)

⁸ Parole Act, Section 20(2)

with the parole service office or the possibility of a letter to the board, the parolee does not have an opportunity to present information contrary to the allegation or to explain the reasons for violation of the conditions of parole.

In accordance with the recommendation in the Fauteux Report,⁹ the Parole Act specifically exempts the board from the requirement to hold parole revocation hearings.¹⁰ This recommendation against hearings was based on the expense of travel which would be required. However, this problem could be reduced through Regional Boards. Moreover under the current system we agree that, from the viewpoint of the inmate, the body making the decision to parole or to revoke is "far away and invisible. Further, the lack of a specific time known to him when his case will be reviewed and a decision made creates a state of uncertainty and strain".¹¹

Research results¹² indicate the potential for wide discrepancies in the recommendations of individual field officers when presented with identical cases of parole violators. The right of the parolee to appear before the decision making board would alleviate most of these criticisms and might assist in insuring fairness and reasonable consistency with respect to parole revocation decision.

We do not accept the view that because an inmate is continuing to serve his sentence while on parole, he is not entitled to procedural protections in the process of parole revocation. The parole revocation decision involves the loss of liberty to the parolee, and the fact that such liberty may have been conditional does not make the deprivation of it a less serious matter.¹³ Furthermore, while the parole granting decision is necessarily based on a number of intangible factors,¹⁴ such as personality, character, risk to society and justice, the parole revocation decision is based on a contestable issue of fact, namely whether or not the parolee has violated the conditions of his parole.

We do not suggest that a parole revocation hearing should become a formal trial. It should rather be an administrative hearing in which the traditional rules of natural justice are adhered to but in which there is no requirement to follow the formal legal rules of evidence or other formalities usually attendant upon court proceedings. The burden upon the person bringing the charge should be no more than to establish on the balance of probabilities that a parole violation has occurred. As in any other administrative hearing, the alleged violator should have the right, if he so wishes, to be represented by an attorney or any other person.

Accordingly, we recommend that the process of parole revocation should include the following:—

- (1) Notification in writing of the alleged violation of the conditions of parole and of the right to appear before a panel of the Regional Board. If parole is suspended, the inmate should receive his notification within one week following his committal to prison.

⁹ Report of a Committee appointed to inquire into the Principles and Procedures followed in the Remission Service of the Department of Justice of Canada, Chairman: Gerald Fauteux: 1956, page 82:

"The Board should not be required to grant to inmates an opportunity for a personal interview with Board Members. . . . we are satisfied that interviews between Board Members and Inmates do not serve a sufficiently useful function in the parole process to justify the expenditure of time and money that would be necessary to enable, in a country as large as Canada, Members of the Board to travel to all institutions for parole interviews with inmates."

¹⁰ Parole Act, Section II

¹¹ Report of the Canadian Committee on Corrections, Chairman: Roger Ouimet, 1969, page 341.

¹² Robison, J. and Takagi, P., *Case Decisions in a State Parole System*, Report No. 31, Research Division Department of Correction, State of California, November 1968.

¹³ For an examination of the concept of procedural protection in the parole decisions, see: Fred Cohen, *The Legal Challenge to Corrections*, Chapter 3, reprinted in Hearings before Subcommittee No. 3 of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, Ninety-second Congress, Second Session on H.R. 13118, Corrections, Part VII-B, Serial No. 15, Appendix 8, pages 1030-1067.

Morrissey vs. Brewer, 92 S.Ct. 2593 (1972) also reprinted in Hearings before Subcommittee No. 3 of the Committee on Judiciary, House of Representatives, Ninety-second Congress, Second Session on H.R. 13118, Corrections, Part VII-B, Serial No. 15, Appendix 33, pages 1648-1680.

¹⁴ See Chapter II

- (2) The right of the parolee to appear before a panel of three members of the Regional Board within three weeks of the date of notification of the violation. This interview should be as informal as possible, but a complete record of the meeting should be made.¹⁵
- (3) Both the police or parole supervisor, and the alleged violator should be permitted to present arguments and evidence, including witnesses.
- (4) The alleged parole violator should have the right to have a person of his choice present to speak on his behalf.

Except to determine that the process as outlined above was followed the decisions of the board should not be subject to judicial review.¹⁶

In addition to establishing that a violation of the parole conditions had in fact occurred, the panel must decide what action it should take regarding the violation. To return a parole violator to imprisonment for violation of a condition of parole, when less severe action would be equally or more effective to obtain the law-abiding behaviour of the parolee, would be contrary to the objectives of parole.

We recommend that alternatives to revocation similar to those contained in the Model Penal Code¹⁷ be used wherever possible. The following are some examples:—

1. The Board may issue a reprimand or warning.
2. The Board may order that an alternative type of parole supervision be employed.
3. The Board may impose or alter conditions of parole.
4. The Board may require the parolee to live in a specified residential facility, e.g., Community Correction Centre (Canadian Penitentiary Service), half-way house, or a treatment facility for alcoholism or drug abuse.

In those cases where the Board must resort to revocation of the parole, it should be required to establish a new parole review date.

Until such time as a parolee violates the conditions of his parole, he is and should be considered to be serving his sentence so that the time served in the community in a law-abiding manner should not be served again inside an institution as a result of revocation of parole. We recommend that the remanet be calculated from the date that the warrant of committal upon suspension was issued to the expiry of the sentence. The inmate would commence serving the remanet upon execution of the warrant of arrest. It may be noted, under this system, that during the suspension, time would continue to be credited. Also the inmate would be eligible again for parole after one-third of the remanet was served and for mandatory supervision after two-thirds. Where the remanet was six months or less, questions of re-parole could be decided at the revocation hearing.

Some provision must be made for violations which occur towards the end of the parole period. A return to prison to serve a remanet of only a few days, or even weeks, can have little value. Accordingly, we recommend that where revocation occurs in the last six months of parole, the Board should have the power to order a return to custody for any period which it may determine up to six months even though this may result in an extension of the sentence of the court. Only one such extension should be permitted, however, and any re-parole during this period should only be subject to the remanet of the six months in the event of a further violation.

It appears from our interviews that most parole supervisors interviewed see the assistance of parolees to become re-established in the community as their primary role. Although they recognize that surveillance

¹⁵ Tape recordings would be adequate for this purpose, for instance as is presently done in the Public Service of Canada on hearing appeals.

¹⁶ See Chapter IX

¹⁷ American Law Institute, Model Penal Code (POD) 1962 Section 305.16.

and control of the parolee is an essential part of the parole process, few of their activities are directed toward this objective. This may reflect a fundamental role conflict within the supervisor, who is expected to provide both assistance and control. The protection of society against illegal behaviour by parolees may be improved by strengthening the surveillance and control aspects of the parole process. Since the police are generally responsible in Canada for obtaining evidence against offenders, they are in a position through training, experience and daily activity to assist the parole authorities to maintain control over persons released on parole. However, the police find that the present procedures of the National Parole Service are frustrating, particularly in metropolitan areas. When police officers observe a parolee violating what are believed to be the conditions of parole, they are expected to advise the parole supervisor or District Representative of the National Parole Board. Frequently the police officers have been unable to see any satisfactory action when they have followed this procedure. In addition, some information is confidential and the police will not share it with a parole supervisor, particularly one who is a member of an inmate self-help group. As a result, the police may have become reluctant to report violations.

To facilitate the involvement of the police in the surveillance of parolees, we recommend that the police should be requested to report behaviour of parolees that is contrary to the conditions of parole directly to the Regional Board who would advise the parole supervisor. The same procedure should apply to behaviour, which even though not prohibited by the parole certificate, may lead to new offences. In this latter case, the chairman would call an appropriate three member panel to decide whether any special parole conditions should be added. In the case of violations any member could, if considered necessary, order a warrant of arrest upon suspension of parole. Following execution of the warrant the chairman would call a parole revocation hearing.

It is anticipated that this procedure would improve the protection of society by eliminating the filtering effect that occurs when such reports are passed through the district office to the National Parole Board at the discretion of the parole supervisor or district representative. However, this procedure should not be permitted to reduce the importance of efforts by the parole board members, parole service officers and police officers to establish and maintain effective liaison.

It is important that the Local Board which authorized the decision to release should be informed of violations and changes in conditions. Such feedback is essential to any effective improvement in the quality of decision making.

Temporary Parole

The procedure outlined above is designed primarily to be applied to inmates on full parole, where the parolee is a resident in the community. While the same procedure might be made applicable to cases of temporary parole, it is possible that some other consideration also apply. Since the parolee would be required to return to the institution at night or from time to time in accordance with the conditions of his temporary parole, the implementation of all temporary paroles, including those that are granted by the Regional Board, would be the responsibility of the Local Board. Temporary parole may be considered as an experimental measure to test an inmate's ability to function outside the institution and, as such, requires immediacy in the decision making process. To encourage the Local Boards to grant and implement temporary paroles, it is desirable to allow the board a high degree of discretion as to when such parole may be revoked or suspended. Procedural protection is less important in the process of revocation of temporary parole than in full-parole as the inmate has less liberty to lose as a result of revocation.

To provide for the possibility of cases requiring urgent action, any member of the Local Board should have the power to suspend a temporary parole. However, where temporary paroles are suspended before termination, the inmate should have a right to a revocation hearing before the Local Board. Many temporary paroles will be terminated as a result of the completion of school terms or the end of employment projects. There is no concept of alleged "fault" in this situation. We recommend that at termination of temporary parole the inmate have the right to request a personal hearing by the appropriate board to consider his case with a view to further temporary or full parole.

Forfeiture

We recommend that, as in parole revocation, the parolee should receive credit for the time served in the community in a law-abiding manner prior to the date that he committed the new offence.

Mandatory Supervision

The recommendations in this chapter apply equally to mandatory supervision.

CHAPTER IX

THE DESIRABILITY OF APPELLATE OR REVIEW STRUCTURES

Under the existing system there is no method of appeal within the structures of the National Parole Board itself from any decisions rendered by the various panels of the board. The nearest thing to an internal system of reviews is to be found in Rule 9 of the National Parole Board Rules,¹ which provides that, where a panel of two members is unable to reach agreement, the case may be referred to a panel of three members or more. Further, where the latter panel is unable to reach agreement, the case may be referred to the whole board.

Nor do the existing structures provide any machinery or means for appeal or review of the board's decisions by any other body. Section 23 of the Parole Act specifically excludes "appeal or review to or by any court or other authority". There is judicial authority for the proposition that the parole decision "is altogether a decision within the discretion of the Parole Board as an administrative matter and is not in any way a judicial determination".² Since this judgment the Federal Court Act³ has come into effect providing for very broad review powers over federal administrative and quasi-judicial bodies.⁴ These powers have not, to our knowledge, been tested as far as parole is concerned.

The notion of parole as an administrative rather than a quasi-judicial decision almost certainly arises from the origins of parole itself as an act of executive clemency; the courts had no authority to interfere with the exercise of this prerogative.⁵

Having in mind the cardinal importance to the inmate of any decision, either to grant or to revoke parole, we have given the most careful consideration to the desirability of providing some system of appeals from the parole decision within the parole structures. We have, however, concluded that it would not be appropriate to provide for any sort of appeal in the traditional sense of a right by an aggrieved party to obtain a further review of the decision before a higher body.⁶ Our principal reason for doing so is the difficulty, if not the impossibility, of providing any useful disincentive against frivolous or dilatory appeals. In the absence of such disincentive, many cases in which the inmate was denied parole would give rise to an appeal. The effect would be to create an intolerable case load for the appellate body and to downgrade the importance of the body making the decisions in the first instance.

A secondary reason is the difficulty of identifying the person or persons who would be the "opposite party" in the appellate process. If inmates were permitted to appeal decisions refusing them parole, it would seem only reasonable to allow others the right to oppose such appeals or to launch appeals against decisions granting parole. But who should this be? Arguments can be made in favour of the custodial

¹SOR/71-151

²In re: McCaud (1964) 43 C.R. 252 and 256 Per Spence J., at page 254

³R.S.C. 1970 (Second Supplement) Chapter 10

⁴Sections 18 and 28

⁵Brouillette vs. Fatt (1926) 64 Quebec C.S. 222

⁶See however page 46.

authorities, the parole services, the police and the provincial Attorneys General, each of whom may be said to represent a part of the totality of the "public interest". The very concept of appeal in the traditional sense is one which involves a notion of the adversary process. While we are strong supporters of the need for procedural safeguards in the parole granting structures, we do not believe that these necessarily or even desirably should lead to such an adversarial concept.

While for the reasons stated, we do not favour the institution of appellate structures, we do, however, see an important place for a review function in the parole process. The distinction between appeal and review is that the former is initiated at the will of a "party" who is dissatisfied with the decision in the first instance, while the latter is initiated by the reviewing body for reasons which may be entirely outside the knowledge of the parties to the original decision. Thus we recommend that the Regional Boards should have the right on their own initiative to review and revise any parole decisions reached by the Local Boards within their regions and that the full Regional Board should have the right to review and revise any decisions refusing parole reached by that board or by a panel or quorum of its members. The decision as to whether or not to undertake such review should lie entirely within the discretion of the reviewing body. We have elsewhere dealt with the functions of our proposed National Parole Institute and we would see an important stimulus to review arising from its operations by, for instance, pointing up disparities in decision making.

There may also be other stimuli to review such as, for example, a change in policy or the acquisition of new information with regard to a case. We would not exclude the possibility of a Regional Board agreeing to review a decision on the basis of representations made to it by the inmate concerned or by some other person. We would emphasize that in either of these cases there would be no formal right of appeal, but simply a right to attempt to persuade the Regional Board that the matter should be reopened. In the case of Local Board decisions, such review would normally be undertaken by the Local Board.

Turning now from internal to external reviews, it is our opinion that the traditional concept of parole as an act of mercy emanating from the executive, and not subject to review by the judiciary, is outdated. Parole has now become a common means of releasing prisoners from prison. In agreement with the Supreme Court of the United States, we reject the notion that the distinction between a "right" and a "privilege" is useful for the purpose of determining desirable legal safeguards.⁷ In our opinion, parole authorities are dealing with important questions concerning the liberty of the subject, and it is for that reason desirable that their operations should be subject to the scrutiny of the courts to ensure that the rules of natural justice and fair play are being followed. As we stated at the outset, the traditional judicial attitude towards parole has been one of non-interference. It is perhaps arguable that the extremely broad language of Section 28 of the Federal Court Act⁸ is sufficient to cover the operations of a parole board. Rather than wait for the matter to be judicially determined, however, we think the question should be resolved immediately in favour of a right of review. Accordingly, we recommend that the Parole Act should specifically state that Section 28 of the Federal Court Act applies to Regional and Local Boards. Provincial parole boards, created under our recommendations, as quasi-judicial bodies should be made subject to the superintending power of provincial Superior Courts.

⁷Sherbert vs. Verner, 83 S. Ct. 1790 at 1794

⁸R.S.C. 1970 (Second Supplement) Chapter 10.

CHAPTER X

THE LIAISON BETWEEN PAROLE SERVICES AND PENITENTIARY SERVICES

That the decision of the parole authority should be independent of influence by political or other extraneous considerations has been established in three previous studies of the correctional system in Canada: The Archambault Report,¹ the Fauteux Report² and the Ouimet Report³ The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice similarly tends to support the concept of "an independent decision making group within a parent agency".⁴

The Canadian Committee on Corrections concluded that the administration of parole services should be transferred from the chairman of the National Parole Board to be integrated into the Department of the Solicitor General in order to assure the freedom of the chairman from ministerial direction and control in all aspects relating to his duties under the Parole Act.⁵

Earlier in this report, we have recommended the establishment of Local and Regional Boards, which are intended to be quasi-judicial in their structures, procedures and functions. We believe that it is undesirable for such quasi-judicial bodies to have administrative and executive responsibility for parole officers, who are members of the Public Service of Canada and for whom line authority and ultimate responsibility must rest in a Minister of the Crown. Judges are generally not the administrative superiors of probation officers and we think that the relationship between the parole board and the parole officers should be the same.

It is also our view that, in addition to increasing the independence of the parole authority, the separation of parole services from the parole authority within the Department of the Solicitor General will lead to improvements in efficiency and effectiveness within the department.

In recent years the Canadian Penitentiary Service has greatly increased the amount of community involvement in its program. Community Correctional Centres have been established in a number of cities, permitting inmates to work, attend school, visit their families and participate in the normal life of the community, while returning to custody each night.

¹ Royal Commission to Investigate the Penal System of Canada; Hon. Mr. Justice Joseph Archambault, Chairman, 1938, page 243: "It is essential, moreover, that in order that the (Ticket of Leave) Act may be properly administered it should be removed from any suggestion of political influence."

² Report of a Committee Appointed to Inquire into the Principles and Procedures followed in the Remission Service of the Department of Justice of Canada; Gerald Fauteux, Chairman, 1956, page 80: "We do believe that it is in the best interests of Canada that the parole authority should, at all times, be in a position to say that its judgments can only be based on the merits of the particular case and that it is not open, in any way, to influence by extraneous consideration".

³ Report of the Canadian Committee on Corrections; Roger Ouimet, Chairman, 1969, page 339: "The independence of the National Parole Board be formally acknowledged by legislation freeing it from the possibility of ministerial direction in any aspect of the function of the Board or any member of the board."

⁴ Task Force Report: Corrections, U.S.A., 1967, page 66

⁵ Report of the Canadian Committee on Corrections, Roger Ouimet, Chairman, 1969, page 339

In the calendar year 1971, the number of temporary absences granted to inmates almost doubled to a total of 30,299.⁶ One result of these community-oriented programs has been a reduction in the difference between the role of the treatment personnel of the Canadian Penitentiary Service and that of the parole service officers. The traditional work of the parole service officers includes counselling parolees in the free community, assisting them to find employment or to enter educational programs and helping to locate suitable accommodation. The treatment staff in a number of penitentiaries and community correctional centres are performing almost the same duties.

Additional changes in recent years have further eroded the differentiation between penitentiary and parole staff. A substantial portion of the cumulative summary, the documentation used by the National Parole Board members to examine applicants for parole, is now prepared by the classification staff of the Canadian Penitentiary Service. On the other hand, the community assessments, used by the Director and Commissioner of penitentiaries to consider applications for temporary absence, are generally prepared by representatives of the National Parole Board. Also, in Alberta, offenders sentenced to two years or more are held in local jails until they are interviewed by parole service officers who classify the inmate and decide to which institution⁷ he should be sent to serve his sentence.

We are in general agreement with the recommendation of the report by P. S. Ross and Partners (1967) stating that the National Parole Service should be integrated into the Department of the Solicitor General as a community programs division. However, we believe that the recommended community program division should be expanded to include all penitentiary social workers including classification officers, psychologists, psychiatrists and other social scientists. The unit could then be termed the "community programs and assistance division" of the Solicitor General's Department. It is further recommended that the offices of this division be established in the community as the district offices of the National Parole Service are today. Board rooms and interviewing rooms should be provided inside the institutions under the institutional program division of the Solicitor General's Department for the use of the community programs and assistance staff.

The combination of professional and community programs personnel located in community based quarters has a number of advantages:—

1. The inefficient duplication of operations of the Canadian Penitentiary Service and the National Parole Service in the community would be eliminated. It is not desirable to have two organizations operating similar programs in the same department competing against each other for funds.
2. The opportunity for the staff to work both inside institutions and in the communities would result in improved communications, cooperation and a more realistic and comprehensive approach to corrections within the Department of the Solicitor General.
3. Parolees, many of whom have personality disorders, would have ready access to psychologists and psychiatrists within the department, where such facilities do not exist in the community.
4. The supervision of inmates on temporary parole should be facilitated.
5. The quality of staff working in institutions and educated in the social sciences would be greater under this arrangement. The National Parole Board has been more successful than the Canadian Penitentiary Service in obtaining and retaining staff of higher education and potential. This success has been at least partly based on superior material facilities in the district offices of the National Parole Service as well as on the reluctance of some personnel to work in prisons. In addition, interaction with social science personnel in other agencies and the opportunities to maintain one's professional standing through participation in relevant conferences, seminars and university courses, all of which contribute greatly to job satisfaction, have been more frequent in the district offices of the National Parole Board than in the institutions of the Canadian Penitentiary Service (e.g.

⁶Senate of Canada, Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs, March 8, 1972, Appendix B.

⁷Drumheller (medium security) or Saskatchewan Penitentiary (maximum security).

Drumheller Institution, Warkworth Institution and others are far from universities and professional organizations which could help social scientists become aware of new developments in their particular specialty). Also, career opportunities would be greater within the enlarged division, forming the basis to attract and retain highly competent staff.

6. The integration of the National Parole Service and the treatment staff of the Canadian Penitentiary Service would increase the geographical coverage and availability of centres aimed at providing community-oriented services to inmates under the authority of the government of Canada by maintaining offices both in major cities and near institutions. That is, offices located to serve such isolated institutions as Drumheller Institution, Warkworth Institution and Beaver Creek Correctional Camp, which are distant from district offices of the National Parole Board, would provide parole supervision to the parolees in the surrounding area.

CHAPTER XI

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

1. The parole authority should be decentralized throughout Canada and based upon the five regions of the country.

2. In each region, there should be a Regional Board consisting of a chairman and seven members who are respectively:—

- an independent citizen not directly involved in the correctional process,
- a judge,
- a senior police officer,
- a psychiatrist or psychologist,
- a criminologist or sociologist,
- a person with responsibility for program in correctional institutions, and
- a person with responsibility for the supervision of offenders in the community.

3. Members of Regional Boards should be appointed on a part-time basis or, where the workload so dictates, on a full-time basis but for short terms not in any case to exceed three years. The Regional Chairman should be appointed for five years.

4. Local Boards should be established for institutions or groups of institutions within each region.

5. Local Boards should consist of senior institutional personnel, senior parole personnel and an independent citizen from the communities to which prisoners may be paroled.

6. Members of Local Boards should serve on a part-time basis only.

7. Subject to review by Regional Boards, Local Boards should have jurisdiction to decide all parole cases involving inmates serving terms of less than five years who have no history of crimes of violence and do not fall into any other category specified by the Regional Board.

8. Regional Boards should have jurisdiction to decide all other parole cases.

9. The quorum for Regional Boards should normally be five members. Dangerous sex offenders and persons serving life sentences as a minimum or as a commuted death sentence could only be released by a unanimous vote of eight members. Other life sentences would require a majority vote of eight members.

10. Regional Boards should have jurisdiction to oversee and revise decisions by Local Boards within their regions.

11. There should be a National Commissioner for Parole in Ottawa whose duties would include the overseeing and coordination of the work of Regional Boards, the making of recommendations for appointments to Regional and Local Boards, and liaison with the Parole Institute.

12. The National Commissioner for Parole should be ex officio a member of all Regional and Local Boards.
13. There should be a central organization, called the National Parole Institute, for the collection and publication of all data relating to parole.
14. The National Parole Institute should be a cooperative venture of the Solicitor General's Department and Statistics Canada.
15. The system of Regional and Local Boards would be applicable to provincial institutions. However, those provinces who wish to do so should be permitted to establish their own parole systems for prisoners held in provincial institutions.
16. For those provinces which decide to establish their own parole systems, federal legislation should lay down minimum standards covering, in particular:—
- (a) the criteria for granting parole;
 - (b) the conditions of parole;
 - (c) minimum procedural safeguards, and
 - (d) the obligation to cooperate with the National Parole Institute in data collection and dissemination.
17. Provinces should be encouraged to use the same parole system for offenders against provincial statutes as against federal statutes.
18. Existing temporary absence legislation should be amended to restrict temporary absences to those with escort for medical and humanitarian reasons.
19. All other temporary absences should be designated as temporary paroles and fall under the jurisdiction of the appropriate Regional or Local Boards.
20. Regional and Local Boards should have the power to delegate the implementation of temporary paroles with regard to any inmate once the decision to grant temporary parole to such inmate has been approved in principle.
21. Within the federal penitentiary system, transfers of inmates should be subject to the jurisdiction of the appropriate Regional or Local Boards.
22. Statutory and earned remission should be abolished in both provincial and federal institutions.
23. The law should provide that any inmate, if not sooner paroled, shall serve the last one-third of his sentence on mandatory supervision.
24. The normal period for parole or mandatory supervision should be eighteen months. Any decision to continue supervision for a longer period can only be made after a hearing by a panel of three members of the Regional Board.
25. Periods of parole and mandatory supervision extending beyond eighteen months should be subject to annual review by the Regional Board.
26. Section 663(1) (b) of the Criminal Code should be amended to reduce to three months the maximum period of incarceration which may be followed by a probation order.
27. Eligibility for temporary parole from federal institutions should be set at six months from commencement of sentence.
28. There should be no minimum eligibility requirement for temporary parole for inmates of provincial institutions.

29. Eligibility for full parole should, with the exception of mandatory life or commuted death sentences, be set at one-third of the sentence or four years, whichever is the lesser.

30. Regional Boards should have the authority, in special circumstances, to grant full parole prior to normal eligibility. Success on temporary parole should be specified as being one of such special circumstances.

31. Explicit criteria for parole should be established by legislation.

32. Every parole decision should be made at the end of a hearing before the quorum of the board having jurisdiction.

33. The reasons for every parole decision should be given at the hearing, recorded and as soon as possible communicated to the inmate in writing.

34. At every hearing, the inmate should have the right to be represented or assisted by a person of his choice.

35. The material used by parole boards to reach decisions should be made available to the inmate concerned. Exceptionally, the chairman may order that certain material only be made available in an abstract or summary form. This decision should be subject to review by the board hearing the case.

36. Regional and Local Boards should be recognized as quasi-judicial bodies.

37. For the purposes of section 11 of the Official Languages Act, every Regional or Local Board should be deemed to be a court of record and every Canadian penitentiary should be deemed to be a federal bilingual district.

38. No parole decisions should be reserved for the consideration of the Governor in Council.

39. Conditions of parole should be specific and limited to those which are designed to prevent the parolee from repeating his offence or committing a new offence.

40. Examples of such conditions should be specified in the legislation.

41. The board having jurisdiction to parole an inmate should have jurisdiction to alter his conditions of parole at any time by notice in writing.

42. An inmate may apply at any time to the board having jurisdiction to amend or delete any of the conditions of his parole.

43. Whether or not preceded by suspension, parole revocation proceedings should commence by a notice in writing to the parolee, alleging specific violations of the conditions of parole.

44. A revocation hearing should be held within three weeks of such notification before three members of the Regional Board.

45. A complete record of every revocation hearing should be made.

46. The burden of proof at revocation hearings shall be upon the person seeking revocation, but the standard of proof required shall be no greater than the balance of probabilities.

47. There should be the right to call witnesses and to be represented by lawyers or others at revocation hearings.

48. In the event of a proven parole violation, the board should be encouraged to consider alternatives to full revocation.

49. Where revocation takes place, time spent on parole or mandatory supervision prior to the issuance of the warrant of suspension should be credited as time against the sentence of the court. The

same should be true with regard to forfeiture except that time should be calculated only to the date of the proven new offence.

50. Where revocation occurs in the last six months of parole or mandatory supervision, the board may order re-incarceration for a period of up to six months notwithstanding that this results in an extension of the sentence of the court. No more than one extension of the sentence should be permitted; any re-parole following revocation should be subject only to the remanet than outstanding in the event of a further violation.

51. The right to order warrants of suspension of full parole should be vested only in the members of the Regional Board.

52. Peace officers as well as parole supervisors should have the right to request the issuance of warrants of suspension and to request the initiation of other proceedings for the revocation or alteration of conditions of parole.

53. Suspension of temporary parole may be ordered by members of Local Boards, subject to the inmate's right to a hearing before the board at its next meeting.

54. At the expiry of any temporary parole, the inmate should have the right to request a hearing before the appropriate board with a view to obtaining further temporary or full parole.

55. All the members of a Regional Board, by majority vote, may review and revise decisions reached by any panel or quorum of such Regional Board.

56. Section 28 of the Federal Court Act should apply to Regional and Local Boards.

57. Provincial parole boards, where established, should be made subject to the superintending powers of provincial Superior Courts.

58. The present staff of the National Parole Service should be integrated with the professional staff of the Canadian Penitentiary Service into one unit to be called the "Community Programs and Assistance Division" within the Department of the Solicitor General.

CHAPTER XII

CONCLUSION

We have recommended the creation of a decentralized but coordinated system closely linked to the public, police and other parts of the criminal justice process, as well as a monitoring system and a number of procedural safeguards for the rights of inmates. These four features, coordinated decentralization, integration with the criminal justice continuum, an interlinked information system, and "due process", are, as has been emphasized throughout the report, of fundamental importance. With our differing backgrounds and disciplines, the fact that we have reached agreement on these basic questions is indicative of the strength of the arguments which support them.

In a change from previous conceptualisations, we have recognized parole as involving a number of considerations. Overriding these is the view that parole is a means whereby each imprisoned person should spend as little time as possible in prison consistent with preventing further crime being committed, particularly crime involving serious damage to the person. Moreover, the exercise of discretion to parole must be carried out within a framework of public acceptance as well as economic and humanitarian constraints. We have also emphasized the need for consistency within each region and the application of common principles across Canada.

The structures which we propose have at first sight a number of disadvantages. We think it appropriate to mention them here and to indicate the reasons why we have rejected them or the manner in which we see them being alleviated.

Some will point out that our proposed parole system would be considerably more expensive than the present one. There are nine full-time board members on the current National Parole Board. Under our proposal there would be the equivalent of 40 full-time members at the regional level plus a considerable number of part-time members of the Local Boards. We have not attempted to estimate the cost of salaries and administrative support services for the Regional and Local Boards, but they will clearly be in excess of the present cost of the National Parole Board and its related secretariat. Our recommendation would not, however, affect the cost of the National Parole Service itself beyond the demands on the time of representatives for the Local Boards. This extra cost would only be marginal and would possibly be compensated by savings in institutional staff time taken away from the temporary absence decision. While our proposals will greatly increase the proportionate price paid by the Canadian people for the parole decision, in absolute terms this cost will still be minimal when compared to the overall cost of the criminal justice system. It is also possible that the increase in the number of persons released on parole that we see resulting from our recommendations, combined with our other modifications to the process of parole violation, may lead to savings in institutional costs and the intangible cost of new offences. If additionally our recommendations in appendix "A" are adopted, the resulting increase in cost over the system proposed in the body of the report would only be marginal.

The benefits in the quality of the decision have been elaborated at length in the body of the report. Furthermore, with parole as the farthest stage in the criminal justice process which an offender can reach, it

would provide some coordination between the various other components of that process. If the parole decision will cost more under the new system, it is because it has cost too little under the old.

Others will suggest that the new system is potentially more time consuming. We have provided for hearings at every stage of the parole process as well as in the transfer decision with the penitentiary system itself. Hearings, even administrative hearings of the type we envisage, cannot be hurried. We foresee with time that counsel will come to be admitted to such hearings as a general rule and legal aid extended to indigent inmates. This may further prolong the hearings.

Parole in Canada has now developed to the point where it is becoming the norm rather than the exception for the release of inmates from prison. It is no longer appropriate to talk about parole as being an exercise of grace, as being a privilege rather than a right or as being a "contract" entered into by the inmate to obtain his freedom. We believe parole to be a valuable part of the criminal justice process and we wish to see it grow. It is our steadfast belief in the strength and validity of the principle of parole that convinces us that it will and should continue to develop and prosper if brought out into the open and made to conform to the norms of natural justice. The danger does not lie in excessive proceduralism and publicity but the other way; where parole decision making is secret and subject to few visible controls, its mistakes are likely to give rise to sensationalism and a high degree of public criticism.

In our opinion it is essential to basic justice and to the acceptance and credibility of the system by inmates who are subject to it as well as by the general public, that there be a high degree of visibility and accountability in parole decision making. The guilt/innocence determination in criminal law has for centuries followed this doctrine. Publicity and openness, apart from their inherent values, will also do much to stimulate dialogue which will lead to modifications and improvements in the system itself.

Initially, the proposed system may be seen as cumbersome. We think this criticism goes more to the appearance than to the reality. It is true that an organizational chart of our proposals with Regional Boards, Local Boards and Provincial Boards all operating in the same field may appear more complex than the present system. However, our proposed system is simple when looked at from the one point of view which is important—namely, that of the inmate. For him, in every case, the parole authority having jurisdiction over him will be public, identifiable, reachable and visible. Its make-up will be stable from hearing to hearing, as a rule, and its decisions will always be given in writing. In comparison with the present system our model would eliminate and coordinate the conflicting jurisdictions between the National Parole Board and provincial boards, temporary absence and institutional transfers.

Some will interpret our recommendations as leading to the wholesale release of inmates. Others will see them as restricting paroles. In some sense both are right. We see some persons being held in prison who might in the past have been released; however, we see more persons who do not constitute a danger to society being tested in the community. But what is more important, our recommendations regarding revocation procedures would increase the protection to which society is entitled.

Parole is clearly a decision involving a number of conflicting elements. To look at parole as simply the assessment of risk or a means to protect society by rehabilitating the inmate is as naive as to look at sentencing only as an exercise in retribution. Undoubtedly, some persons released on parole will still commit new offences, and other decisions will still create public anxiety. Our system is designed to be responsive not only to the important considerations in parole, but also to changes in public attitudes and the community situation. It will be capable of identifying and reacting to its own mistakes before crises have forced it to precipitate change.

It must be emphasized that our recommended system applies to the situation that is expected to pertain for the near future in Canadian prisons and for parole supervision. As progress is made through research, evaluation and experimentation, however, the system would also stimulate and facilitate the development of more successful rehabilitative programs and be capable of adapting itself to them.

Prison is an undesirable method of ensuring that society is protected against its own failures. On empirical, as well as on humane and economic grounds, it is far from the ideal solution and the search for more acceptable and more efficient means must go on. Unless and until such means are discovered, however, prisons will remain with us as a necessary evil. Parole is therefore an essential adjunct to imprisonment whose objective is to ensure that the social and human costs do not outweigh the expected benefits.

APPENDIX A

A PROPOSAL FOR STATUTORILY FIXED SENTENCES

Some of the recommendations which follow would require further study which we recommend should be undertaken without delay. We also recognize that our proposals in this regard may give rise to strong feelings both for and against, and that prior to their adoption there should be an opportunity for these feelings to be ventilated by informed public debate. Our recommendations in the Report do not in any way depend upon the acceptance of our recommendations in the present appendix and could be adopted immediately. If these recommendations with regard to sentencing meet with approval, we are of the opinion that the parole structures in the body of the Report could be adapted with relatively minor modifications to the new system of sentencing.

In this appendix, we recommend abolition of fixed term sentencing to the penitentiary by the court and adoption of a form of statutorily fixed maximum with no discretion in the court to fix a minimum.

The court, after a defendant has been found guilty, would have the discretion to determine one of three types of sentences:

- (a) Non-custodial, including the possibility of semi-custodial sentence such as probation with the requirement to live in a half-way house.
- (b) Short term determinate custodial sentences of up to two years fixed by the court.
- (c) Sentences to the penitentiary the length of which would be determined by statute.

In the case envisaged in (c) above, the Criminal Code would provide four categories of offence, carrying maximum terms of three, five and ten years and life.

It is essential to the whole purpose of the system that the maxima be not set too high and that no minima be established by law. The danger that one or two highly publicised but isolated incidents may precipitate moves in either or both these directions is one that must be guarded against. The existence of this danger might be the principal reason for rejection of the system.

Once the court has decided upon a penitentiary sentence, there would be little discretion as to the term of such sentence, although the law should provide that the court may, in special circumstances, reduce the maximum term. In principle, however, the court is obliged to impose the statutory term. At this point the prisoner is turned over to the federal institutional authorities where, in the light of a diagnosis of his program, educational and other needs, as well as his degree of custodial risk, recommendations would be made as to the length and place of his incarceration. He would then be seen by the Regional Board, or in the appropriate cases, the Local Board. This board would have before it the pre-sentence report, if any, a report from the trial court, the post-sentence report prepared by the parole service, and the reports prepared in the institutional reception centre. On the basis of these reports and their interview of the man, the board would fix a minimum term which would be the inmate's proposed release date and order his transfer to the appropriate institution.

This determination should take place within a month after the inmate enters the institution, and we suggest that the legislation provide an outside maximum of three months. There should also be provision for extending this period for exceptional reasons, such as where the man required a period of psychiatric observation. It should be noted that, if it were decided to accept any sort of contract parole system, it would be at this stage that the prisoner would enter into the initial contract.

Once the minimum term has been established, the inmate would be sent to the institution where, subject to transfer decisions, he would serve his minimum term.

It is important to ensure that each case is reviewed regularly, both to encourage the institutions to set up programs for all prisoners, including those serving long terms, and to be certain that the original program is being implemented appropriately. Accordingly, we recommend that the board be obliged to see each inmate at least once every 12 months until such time as he is released.¹ On each of these occasions, the inmate would be given an interview, and the board would be given the authority to reduce the minimum term. Exceptionally, the board should also have the authority to increase the minimum term, but the criteria for the circumstances in which this can be done, should be unambiguously specified in the legislation. We suggest only the following:-

- (a) that there is a substantial risk that if released at expiry of the minimum term he would not conform to the conditions of parole and as a result would be likely to commit offences involving serious harm to society;
- (b) that he has been involved in infractions of institutional rules and so his release at the expiry of the minimum term would have a substantially adverse effect on institutional discipline.

Upon release at the expiry of the minimum term the inmate would be placed on parole, normally under supervision and with assistance. It is very important that his parole term should not necessarily be equivalent to the balance of the maximum which he has to serve. Long parole terms do not appear to serve much useful purpose. Further, a man on parole with a long maximum hanging over his head is very likely to have the maximum used against him by police and other authorities as an easier method to reincarcerate him than to prosecute for new offences. It is probably not advisable to have the legislation set any specific maximum term of supervision on parole, although we would recommend that the legislation stipulate eighteen months of supervision as the norm and require that any shorter or longer term require a special decision on the part of the board. In each case written reason should be given to the inmate and in the case of extension of the term there should be a right to a hearing.² Discharge from supervision at the expiry of the parole term should be followed automatically by discharge from parole, either immediately or at the expiry of some determinate period, such as one year.

The most important advantages that we see flowing from this model are the following:-

1. Disparity in sentencing would be markedly reduced. Instead of sentences being imposed by many hundreds of judges and magistrates across Canada who have little means available to them for coordinating policy, sentencing in each region would be carried out by one body. The Regional Board would be able through its information system to establish consistent norms for itself and enforce such consistency for Local Boards through its review power.
2. Among other things, the present sentencing decision is an exercise in prognosis and informed guess-work, which is not subject to any kind of subsequent review or rethinking by those taking the decision. Even where there is an appeal from sentence, it is, as a rule, judged on the record as it existed at the time of the original sentence. Furthermore, parole decisions modify the effects of the sentence in spite of the fact that the National Parole Board is a body entirely separate from the

¹ There is a small number of cases where efforts of the inmate are unlikely to result in revisions of his minimum term. The board needs to pay particular attention to these cases and to make every effort not to allow the annual hearings to become traumatic or cruel.

² See Chapter VII

sentencing courts. Under our proposed model the body which fixes the minimum is the same body which constantly holds that minimum under review in the light of any changes in the inmate's situation or in the community.

3. Statutory sentencing would facilitate any "treatment program" such as might be developed from theories of behaviour modification.
4. Our model allows more flexibility in the testing of the inmate by way of gradual release, thereby providing a greater degree of protection to the public.

There are a number of arguments against the proposed sentence model which can be met as follows:-

1. While in theory the sentence is being imposed by the court and the board is only determining the date of release, in fact the actual time served is, in almost every case, being determined by the board. At the time of sentence there are considerable safeguards for the rights of the convicted offender which are fundamental to our system of justice. Therefore, we would consider it necessary in establishing such a system to go further than we have in recommending procedural safeguards for the rights of the accused.³
2. There is a fear that the actual time spent in prison may on the average increase under the proposed sentence system. We expect that some persons would spend a longer time in prison than they do under the present system. However, some others would spend less time. There seems to be no evidence that intrinsic to an indeterminate sentencing system there is a tendency for the average time served to increase, nor for mean terms to be longer than in fixed term sentencing.⁴
3. The logistics of a statutory sentence model show that more work will be required of the parole Board. In our view both the needs of society and the rights of the inmate justify this additional workload.

If it was decided to adopt the statutory sentencing model for all sentences over two years and to retain court determined sentencing for sentences under two years, it would be necessary to make some provisions for consecutive determinate sentences, each of which is less than two years in length, but the total of which exceeds two years. Probably the simplest way to deal with this problem would be to provide that consecutive determinate sentences can in no case be given where the total of the sentences which the accused may be serving, would exceed two years. For instance, an accused is convicted of a number of offences for which he is liable to be sentenced for a number of determinate terms each under two years; together with any other sentence he may be serving, these form a total of two years or more. In such a case the sentencing court must either:-

- (a) impose determinate terms which, together with any other sentence than being served, total less than two years, or
- (b) impose a statutory term of three years.

A further problem is created for the case where an accused is convicted of a number of offences, any one of which renders him liable to a penitentiary sentence defined in length by the relevant statutes. Three of the possible solutions are:-

- (a) The sentences should be deemed to be concurrent so that the accused will, in fact, only serve the highest sentence attached to the gravest of the crimes of which he is guilty. While this solution has some attractions, it also has a number of disadvantages as follows:-
 - (i) It may offend one's sense of justice that separate crimes, which may in fact be quite unrelated, should go unpunished by reasons of the penalty therefore being absorbed by the penalty of a higher crime;

³ See Chapter VII. It is strongly arguable, for example, that sentence setting hearings should be open to the public without restriction.

⁴ See Hawkins, K.O. Parole Section: *The American Experience*, unpublished Ph.D. Thesis, University of Cambridge, 1971, pages 63-66. U.S. Department of Justice Bureau of Prisons, *State prisoners: admissions and releases, 1964*, Washington, D.C. 1967.

- (ii) a series of relatively minor offences each carrying one of the lower maxima might, in fact, be indicative of criminal conduct which should, for the protection of the public, require a longer period of incarceration and separation from society than would be afforded by the sentences defined by statute.
- (b) The law could provide that the maxima laid down for each of the offences should be served consecutively. This would answer most of the questions raised in paragraph (a) above. The disadvantage of this solution is that it would allow persons to be incarcerated for theoretical maximum terms which would be astronomical. While the board would retain the power to release such people at any time, it would still appear that we would want to avoid any system in which the maxima were ridiculous.
- (c) The sentencing court could retain discretion much as under the present system in order that sentences for separate crimes should be either concurrent or consecutive but there should be upper limits on consecutive sentences. This is the solution we recommend. We suggest that no aggregate of consecutive sentences, the longest of which is three years, should be allowed to exceed ten years and no other consecutive sentences should exceed an aggregate of fifteen years.

Under statutory sentencing, existing preventive detention legislation should be abolished and replaced by a form of extended sentencing which would be subject to similar maxima.

63

(Ordinary Parole)

Number on Parole December 31st, 1971													5,374
Year	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
FEDERAL													
Percentage Eligible Applying	—	85%	64%	64%	57%	56%	61%	62%	66%	71%	75%	83%	89%
Number Granted During Year	994	1192	1005	885	663	751	1127	1114	1328	1331	2030	2852	2785
Granted as Percentage of Applicants	44%	34%	35%	32%	26%	29%	37%	41%	47%	42%	62%	64%	61%
PROVINCIAL													
Number Granted During Year	1044	1333	1292	987	1126	1101	1170	1382	1760	2187	3062	3071	3493
Granted as Percentage of Applicants	41%	51%	32%	30%	31%	29%	31%	39%	46%	54%	70%	74%	71%
TOTAL													
Granted During Year	2038	2525	2297	1872	1789	1852	2297	2496	3088	3518	5092	5923	6278
Granted as Percentage of Applicants	42%	41%	33%	31%	29%	29%	34%	40%	46%	49%	66%	69%	66%
Revocation During Year	60	97	115	97	122	111	107	127	141	176	212	365	367
Forfeiture During Year	58	94	141	114	114	95	85	116	151	206	339	639	1142
Total During Year	118	191	256	211	236	206	192	243	292	382	551	1004	1509

APPENDIX C

PERSONS AND GROUPS INTERVIEWED

PROVINCE OF ALBERTA

DRUMHELLER

ALBERTA NATIVE BROTHERHOOD of Indians and Metis, Drumheller Institution: Don Yellowfly, R. Royer, and colleagues.
INMATE COMMITTEE, Drumheller Institution: Arthur Saunders, President, and colleagues.
INMATE TRAINING BOARD, Drumheller Institution.
JUTRAS, Mr. P.M.S., Director, Drumheller Institution, and staff.
SCRUTTON, Mr. S., Assistant Director, Drumheller Institution

EDMONTON

CUNNINGHAM, Mr. C., Executive Director, Native Counselling Services.
GILLIES, Mr. R., District Representative, National Parole Service, and staff.
LEES, Mr. J.D., Director of Social Services, Province of Alberta.
LEITCH, Hon. C.M., Q.C., Attorney General, Province of Alberta.
RYAN, Mr. J.C., Acting Director, Griesen Centre.
SHANKS, Mr. H., Deputy Executive Director, Native Counselling Services.

PROVINCE OF BRITISH COLUMBIA

ABBOTSFORD

ANDRES, Miss A., MSA Community Services.
BENDER, Mr. A., Supervisor of Training, Matsqui Institution.
CURRY, Miss J., Community Placement Worker, Matsqui Institution.
HARDY, Mr. C., Assistant Supervisor, Vocational Training, Matsqui Institution.
INMATE COMMITTEE, Matsqui Institution: Mr. J. Smith, President, and colleagues.
INMATE TRAINING BOARD, Matsqui Institution.
JACKSON, Mr. J., Shop Steward, Matsqui Institution.
LEACH, Mr. F., Acting Deputy Director of Custody, Matsqui Institution.
McGREGOR, Mr. D., Acting Director, Matsqui Institution.
ROY, Dr. C., Director, Regional Medical Centre, Canadian Penitentiary Service.
TSCHIRSCHWITZ, Mr. S., Classification Officer, Matsqui Institution.

VANCOUVER

BEWLEY, Judge L., Provincial Court.
FONSECA, Mr. O., District Representative, National Parole Service, and staff.
HALLIAM, Inspector V., Police Department, City of Vancouver.

MOLINO, Inspector V., Police Department, City of Vancouver.
McBRAYNE, Chief Constable, City of West Vancouver; President, Canadian Chiefs of Police Association; and Deputy.
ROBERTSON, Inspector S., Police Department, City of Vancouver.
ROCKSBOROUGH SMITH, Mr. F.S., Director of Corrections, Chief Probation Officer, Province of British Columbia.
UNIVERSITY OF BRITISH COLUMBIA, School of Social Work:
Special research project on parole (sponsored by the Canadian Penitentiary Service):
VETS, Miss S., Supervisor
BALFOUR, Miss S.
CURRY, Miss J.
DUNBAR, Mr. R.,
GRANT, Mr. L.
KAUFMANN, Mr. L.
MACDONALD, Mr. J.
MACDONALD, Miss J.
MACKIE, Mr. C.
McKAY, Mr. I.

VICTORIA

GAW, Mr. M., District Representative, National Parole Service.
KENNEDY, Dr. Gilbert, Deputy Attorney General, Province of British Columbia.

PROVINCE OF MANITOBA

WINNIPEG

BELL, Mr. S., Acting Director, Community Correctional Centre, Canadian Penitentiary Service.
DUBIENSKY, Judge I., past president, Manitoba Society of Criminology and Correction.
GYLES, Chief Magistrate H., Province of Manitoba.
REMPEL, Mr. D., District Representative, National Parole Service, and staff.
SLOUGH, Mr. R., Director of Corrections, Province of Manitoba.
TABERNER, Dr. J., Assistant Deputy Minister, Department of Health and Social Development, Province of Manitoba.
TOUPIN, Hon. R., Minister, Department of Health and Social Development, Province of Manitoba.

PROVINCE OF NEWFOUNDLAND

ST. JOHN'S

EVANS, Mr. R., District Representative, National Parole Service, and staff.
HICKEY, Hon. T., Minister of Social Services and Rehabilitation, Province of Newfoundland and Labrador.
McCAULAY, Mr. V., Assistant Deputy Minister, Department of Justice, Province of Newfoundland and Labrador.
SIMS, Mr. F., Director, Rehabilitation Division, Department of Social Services and Rehabilitation, Province of Newfoundland and Labrador.
SQUIRES, Assistant Superintendent, Her Majesty's Penitentiary.

PROVINCE OF NEW BRUNSWICK

FREDERICTON

BAXTER, Hon. J.B.M., Minister of Justice, Province of New Brunswick.

GREGORY, Mr. G., Department of Justice, Province of New Brunswick.

KING, Mr. R., Deputy Minister, Department of Justice, Province of New Brunswick.

MONCTON

SULLIVAN, Mr. Justin, District Representative, National Parole Service.

SAINT JOHN

SULLIVAN, Mr. J.L., District Representative, National Parole Service.

PROVINCE OF NOVA SCOTIA

HALIFAX

CAMPBELL, Mr. A., Former Director of Corrections, Department of the Attorney General, Province of Nova Scotia.

McKENZIE, Mr. W., Department of the Attorney General, Province of Nova Scotia.

PACE, Hon. L., Q.C., Attorney General, Province of Nova Scotia.

UNROE, Mr. J., National Parole Service, and staff.

PROVINCE OF ONTARIO

KINGSTON

BELL, Mr. H., Deputy Director, Millhaven Institution.

CHINNERY, Mr. D., Deputy Director of Services, Kingston Institution.

CHITTY, Mr. W., Director, Joyceville Institution.

EDWARDS, Mr. C.A.M., District Representative, National Parole Service, and staff.

FARRELL, Mr. S., Assistant Regional Director of Classification, Canadian Penitentiary Service.

NOEL, Mr. E., Director, Collins Bay Institution.

TRONO, Mr. A., Regional Director (Programs), Canadian Penitentiary Service.

TORONTO

ADAMSON, Chief H., Metropolitan Toronto Police.

AKROYD, Deputy Chief, Metropolitan Toronto Police.

APPS, Hon. C.J.S., Minister of Correctional Services, Province of Ontario.

BEAMES, Mr. R., District Representative, National Parole Service, and staff.

BINNIE, Mrs. S., Centre of Criminology, University of Toronto.

COLLIS, Inspector, Metropolitan Toronto Police.

COOPER, Mr., Regional Administrator, Ministry of Correctional Services.

COUSE, Mr. K., Executive Director, John Howard Society of Ontario.

EPP, Mr. E., Regional Administrator, Adult Institutions, Ministry of Social Services, Province of Ontario.

FARQUAHAR, Mr. J., Assistant Superintendent, Metropolitan Toronto Jail.

FOX, Mr. R., Co-ordinator, Volunteer Programs, Ministry of Correctional Services, Province of Ontario.

GIBSON, Inspector, Metropolitan Toronto Police.

HACKL, Mr. L., Special Advisor, Ministry of Correctional Services, Province of Ontario.

HOGARTH, Dr. J., Osgoode Hall, York University.

JAMES, Mrs. L., Centre of Criminology, University of Toronto.

KIRKPATRICK, Mr. A.M., Executive Director, John Howard Society of Canada.

LABOUCANE, Mr. E., Director, Community Parole.

MASON, Mr. D., After-care Adult Services, Ministry of Correctional Services, Province of Ontario.

MOHR, Dr. H., Osgoode Hall, York University.

McNAUGHTON-SMITH, Mr. P., Centre of Criminology, University of Toronto.

POTTS, Mr. F., Chairman, Board of Parole, Province of Ontario.
SINCLAIR, Mr. D., Deputy-Minister, Ministry of Correctional Services, Province of Ontario.
THOMPSON, Mr. G., Assistant Deputy-Minister, Ministry of Correctional Services, Province of Ontario.

OTTAWA

BOUCHARD, Mr. C., Member, National Parole Board.
BRAITHWAITE, Mr. J., Deputy Commissioner of Penitentiaries, Department of the Solicitor General.
COTE, Mr. E.-A., Deputy Solicitor General.
EDWARDS, Mr. E., Management Data Centre, Department of the Solicitor General
FAGUY, Mr. P.A., Commissioner of Penitentiaries, Department of the Solicitor General.
FRITH, Mr. R., Legal Counsel, Commissioner of Official Languages.
GILBERT, Mr. J.-P., Member, National Parole Board
GOYER, Hon. J.-P., Solicitor General
GRYGIER, Dr. T., Director, Centre of Criminology, University of Ottawa.
HIGGITT, W.L., Commissioner, Royal Canadian Mounted Police, Department of the Solicitor General.
HOFLEY, Mr. B.C., Assistant Deputy Solicitor General.
HOLT, Mr. K., Acting Director, Judicial Division, Statistics Canada.
JONES, Dr. V.L., Chairman, and members, Task Force on Dangerous Sex Offenders, Canadian Penitentiary Service, Department of the Solicitor General.
JUBINVILLE, Mr. R., Executive Director, Committee on Legal and Constitutional Affairs, Senate of Canada.
LYNCH, Miss M.L., Member, National Parole Board.
MACCAGNO, Mr. M., Member, National Parole Board.
MILLER, Mr. F., Executive Director, National Parole Board, Department of the Solicitor General.
McCOMB, Mr. R.D., Consultation Centre, Department of the Solicitor General.
McGRATH, Mr. W., Executive Director, Canadian Criminology Association.
McWILLIAMS, Mr. R., Member, National Parole Board.
OUTERBRIDGE, Professor W.R., Chairman, and members, Task Force on Community-Based Residential Centres, Department of the Solicitor General.
PROWSE, Hon. Senator H., Chairman, Committee on Legal and Constitutional Affairs, Senate of Canada.
SHUSTER, Mr. S., Research Division, Department of the Solicitor General.
STEVENSON, Mr. K., Member, National Parole Board.
STREET, Mr. T.G., Chairman, National Parole Board.
TASSÉ, Mr. Roger, Deputy Solicitor General.
THERRIEN, Mr. A., Vice-Chairman, National Parole Board.
THIBAUT, Mr. J.-M., Management Services, Department of the Solicitor General.
TOWNSEND, Mr. J.F., Chief, Statistical Information Centre, Department of the Solicitor General.
TREMBLAY, Mr. G., Member, National Parole Board.
WILLIS, Mr. E.W., Assistant Commissioner, Royal Canadian Mounted Police, Department of the Solicitor General.

PROVINCE OF PRINCE EDWARD ISLAND

CHARLOTTETOWN

BENNETT, Hon. G., Minister of Justice, Province of Prince Edward Island.
McKAY, Mr. W., Assistant Deputy Attorney General, Province of Prince Edward Island.

PROVINCE OF QUEBEC

COWANSVILLE

ABGRALL, Mr. J.M., Assistant Deputy Director, Cowansville Institution.
LAURIN, Mr. D., Deputy Director, Cowansville Institution.
MARINEAU, Mr. G., Director, Cowansville Institution, and staff.

LAVAL

DESGROSEILLERS, Mr. J.P., Director, Leclerc Institute.
JOURDAIN, Mr. L.J.R.J., Regional Coordinator of Program, Canadian Penitentiary Service.
LAFERRIERE, Mr. J.C.A., Regional Director, Canadian Penitentiary Service.
ST. PIERRE, Mr. L.H., Director, Federal Training Centre.

MONTREAL

GENEST, Mr. L., Regional Director, National Parole Service, and staff.
GIROUX, Mr. G., Chief, Chicoutimi Municipal Police; President, Association of Police and Fire Chiefs of the Province of Quebec.
GOULET, Mr. D., Executive Secretary, Association of Police and Fire Chiefs of the Province of Quebec.
LANDREVILLE, Professor P., Department of Criminology, University of Montreal.
NORMANDEAU, Professor A., Department of Criminology, University of Montreal.

QUEBEC

CHOQUETTE, Hon. J., Minister of Justice, Province of Quebec.
LABELLE, Mr. R., Director of Detention, Division of Probation and Detention Centres, Department of Justice, Province of Quebec.
LAVOIE, Mr. J.M., National Parole Service, and staff of District Office.
OUELLET, Mr. R., Director, Probation Service, Division of Probation and Detention Centres, Department of Justice, Province of Quebec

PROVINCE OF SASKATCHEWAN

REGINA

GERRINGER, Mr. L., Department of Social Services, Province of Saskatchewan.
HUNTER, Mr. S., Executive Director, John Howard Society & Elizabeth Fry Society, Province of Saskatchewan.
TAYLOR, Hon. A., Minister Social Services, Province of Saskatchewan.
THOMPSON, Mr. H., Acting Director of Corrections, Department of Social Services, Province of Saskatchewan.
WRIGHT, Mr. K., District Representative, National Parole Service, and staff.

ENGLAND

CAMBRIDGE

HAWKINS, Dr. K.O., Institute of Criminology, University of Cambridge.
WEST, Dr. D., Psychiatrist, former member of the Parole Board, Institute of Criminology, University of Cambridge.

LONDON

ARVOLD, Sir C., Recorder of London.
COX, Mr. W.R., Director, Prison Service, Home Office.

DUMONT, Mr. A.A., Solicitor, ex-member of Parole Board.
 FORBES, Mrs. H.E., Principal, P3 Division, Prison Department, Home Office.
 FOWLES, Mr. A., Researcher, Research Unit, Home Office.
 GLANVILLE, Mr. A.W., Assistant Secretary of State, H2 Division, Home Office.
 GONSALVES, Mr. H., Secretary, English Parole Board.
 HUNT, Lord, Chairman, Parole Board, and the following members:
 BRADLEY, Mr. J.
 CALDERWOOD, Mr. R.
 ESHELBY, Mr. S.R.
 HARRIS, Mr. R.
 JONES, Mr. G.
 LANE, Hon. Mr. Justice G.
 ROLLIN, Dr. H.R.
 ROSE, Dr. G.
 SHAW, Hon. Mr. Justice S.
 WILCOX, Mr. A.F.
 LOCAL REVIEW COMMITTEE, Wormwood Scrubs Prison.
 MARK, Mr. R., Commissioner of Metropolitan Police, New Scotland Yard.
 MAYHEW, Miss P., Research Officer, Parole Research Section, Home Office Research Unit.
 REID, Mr. J., Assistant Governor, Wormwood Scrubs Prison, and staff.
 SIMON, Mrs. F., Researcher, Home Office Research Unit.
 THOMPSON, Mr. J., Principal, H2 Division, Home Office.
 WALKER, Mr. J.H., Secretary of State, C4 Division, Home Office.
 WALLER, Hon. Mr. Justice G., Former Vice-Chairman, Parole Board.

UNITED STATES OF AMERICA

STATE OF NEW YORK

ALBANY

BAKER, Mr. W., Deputy Commissioner, Department of Corrections, State of New York.
 DUNBAR, Mr. W., Deputy Executive Commissioner, Department of Correctional Services,
 State of New York.
 NEWMAN, Professor D., School of Criminal Justice, State University of New York.
 O'LEARY, Professor V., School of Criminal Justice, State University of New York.
 REAGAN, Commissioner P.G., Chairman, Parole Board, State of New York.
 WILKINS, Professor L., School of Criminal Justice, State University of New York.

STATE OF WASHINGTON

OLYMPIA

JOHNSON, Mr. B., Chairman, Board of Prison Terms and Paroles, State of Washington.
 JOHNSON, Mr. G., Member Board of Prison Terms and Paroles, State of Washington.

WASHINGTON, D.C.

EGLIT, Mr. H.C., Corrections Counsel, Subcommittee No. 3 To Improve and Revise the
 Procedures and Structure of the Federal and State Parole Systems, Committee on the
 Judiciary, House of Representatives.
 HOFFMAN, Mr. P., Research Unit, U.S. Parole Service.
 KASTENMEIER, Hon. R.W., Chairman, and members, Subcommittee No. 3 to Improve and
 Revise the Procedures and Structure of the Federal and State Parole Systems, Committee
 on the Judiciary, House of Representatives.
 SIEGLER, Mr. M.H., Chairman, U.S. Parole Board.

APPENDIX D

BIBLIOGRAPHY

- Bewley, A.L., Resume of case of persons who (1) have extensive records; (2) nevertheless have been paroled; (3) have committed serious or fairly serious offences while on parole (note: represent selected cases from the most serious parole violations for the past two years in the Vancouver area only), prepared by Judge A.L., Bewley of the Provincial Court of British Columbia, Vancouver, 1972.
- Bowie, Douglas. "Some aspects of parole in Canada". *Queen's Law Journal* 2:167-207, 1971.
- British Columbia, Province of, Director of Correction. *Annual Report*, 1971 (Victoria, Queen's Printer).
- British Columbia, University of. School of Social Work. Citizen Participation in Federal Prisons Corrections Project. *Brief presented to the Task Force on Release of Inmates*. (Vancouver, 1972).
- British Columbia, University of. School of Social Work. *Proposal for Phase II of University of British Columbia Citizen Participation Project in Federal Corrections*, prepared for the Canadian Penitentiary Service. (Vancouver, 1972).
- Burkart, E.A., *Interstate Cooperation in Probation and Parole*.
- Canada. Canadian Committee on Corrections. *Report: Toward Unity: Criminal Justice and Corrections*. (Ottawa, Queen's Printer) 1969.
- Canada. Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle. *Rapport: Justice pénale et correction: un lien à forger*. (Ottawa, Imprimeur de la Reine) 1969.
- Canada. Comité institué pour faire enquête sur les principes et les méthodes suivies au service des pardons du Ministère de la Justice du Canada. *Rapport*. (Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1956).
- Canada. Committee Appointed to Inquire into the Principles and Procedures Followed in the Remission Service of the Department of Justice of Canada. *Report*. (Ottawa, Queen's Printer, 1956).
- Canada. Commission Nationale des Libérations Conditionnelles. Conférence Régionale du Québec, Laval, P.Q., 1971. *Rapport et documents déposés à la réunion: 22 au 24 septembre*.
- Canada. Commission Nationale des Libérations Conditionnelles. Proposition en vue de la réorganisation de la Commission Nationale des Libérations Conditionnelles: d'après les recommandations présentées par le personnel des bureaux de districts de la Commission, dirigé par J.H. Leroux, 1972.
- Canada. Commission royale d'enquête sur le système pénal du Canada. *Rapport*. (Ottawa, Imprimeur du Roi, 1938).
- Canada. Department of the Solicitor General. *Annual Report*, 1970/1971 (Ottawa, Information Canada, 1971). Bilingual.
- Canada. Department of the Solicitor General, *Memorandum* (re) Alternative reorganizations of the Parole Board, from David Matas, Special Assistant to the Solicitor General, to T.G. Street, Chairman, National Parole Board. Dated June 9, 1972.
- Canada. Department of the Solicitor General, *Parole recidivism study, as of June*, 1972. (Prepared by Management Data Centre).

¹The unpublished references have been placed in the library of the Solicitor General. References have been quoted in both English and French language editions where applicable.

- Canada. Department of the Solicitor General. *Study on drug traffickers*. May, 1972. (Prepared by Management Data Centre).
- Canada. Department of the Solicitor General. Task Force on Community-Based Residential Centres/Groupe d'étude sur les centres résidentiels communautaires. Invitation to submit written briefs on community-based residential centres/Invitation à présenter des mémoires sur les Centres résidentiels Communautaires. (Ottawa, 1972).
- Canada. Department of the Solicitor General. Working Group on Federal Maximum Security Institutions Design. *Report*. (Ottawa, 1971). Bilingual.
- Canada. Laws, Statutes, etc. *Parole Act and the Parole Regulations*: Office consolidation. (Ottawa, Queen's Printer, 1970).
- Canada. *Memorandum*. Note of service. Mandatory supervision statistical request. Statistical information. National Parole Board. (Ottawa, 1972).
- Canada. National Parole Board. *An outline of Canada's parole system for judges, magistrates and the police*. Ottawa, (E197)
- Canada. National Parole Board. District Representatives' Conference (Eastern), Ottawa, 1971. (*Background papers*): June 9-11.
- Canada. National Parole Board. District Representatives' Conference (Western), Banff, Alberta, 1971. (*Background papers*): October 25-26.
- Canada. National Parole Board. *Handbook on parole*. (Ottawa). Bilingual.
- Canada. National Parole Board. Joint Conference – Ontario Region, Kingston, Ontario, 1969. *Report: October 15-17*. (Participants: National Parole Service, Canadian Penitentiary Service, John Howard Society).
- Canada. National Parole Board. *Memorandum* re alternative Reorganizations of the Parole Board from T.G. Street, Chairman to the Solicitor General, dated June 29, 1972.
- Canada. National Parole Board. *Memorandum* re Reorganization of the National Parole Board, from T.G. Street, Chairman, National Parole Board to Jean-Pierre Goyer, Solicitor General. Dated June 29, 1972.
- Canada. National Parole Board. *Memorandum* to all Parole Service Officers re: Exception from regulatory time rules ordinarily governing parole eligibility – our file No. 62298, from F.P. Miller, Executive Director, National Parole Service. Dated August 11, 1970.
- Canada. National Parole Board. *Parole in Canada*: not this but this. (Ottawa, Queen's Printer, 1970). Bilingual.
- Canada. National Parole Board. *Parole supervision: a guide for parole supervisors*. (Ottawa). Bilingual.
- Canada. National Parole Board. Regional Representatives' Conference, Carleton Place, Ontario, 1966. *Program and papers*: September 18-23.
- Canada. National Parole Board. Regional Representatives' Conference, Kingston, Ontario, 1970. (*Background papers*): April 13-14.
- Canada. National Parole Board. Regional Representatives' Conference, Laval, P.Q., 1968, *Notes of meetings and papers*: May 12-17.
- Canada. National Parole Board. *Report* (of a survey conducted to determine the views of the staff of District Offices on possible restructuring of the Parole Board.)
- Canada. National Parole Board. *Report – 1960, 1965, 1967-1969*. (Ottawa Queen's Printer).
- Canada. National Parole Service. Calgary Office. *Brief* presented to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs (on the parole system).
- Canada. National Parole Board. Service Relationship Conference, Kingston, Ontario, 1966. *Notes of meetings and papers*: October 11-14. (Participants: National Parole Service and after-care Agencies).
- Canada. National Parole Board. *Statistics – 1965, 1968, 1969*. (Ottawa, Queen's Printer).
- Canada. Sénat. Comité Permanent des Affaires Juridiques et Constitutionnelles. 3^e session, 28^e Législature, fascicules 11 & 12, (1971). Étude du système de libération conditionnelle au Canada.
- Canada. Sénat. Comité Permanent des Affaires Juridiques et Conditionnelles. 4^e session, 28^e Législature, fascicules 1-14. (1972).

- Canada. Senate, Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs. *Examination of the Parole system in Canada: invitation to submit written briefs on parole*. (Ottawa, Queen's Printer) 1972. Bilingual.
- Canada. Senate, Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs. Proceedings, 3rd session, 28th Parliament, Nos. 11-12. (1971). The examination of the parole system in Canada.
- Canada. Senate, Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs. 4th session, 28th Parliament, Nos. 1-14. (1972).
- Carter, R.M., and Wilkins, L.T. *Probation and Parole*. Selected readings. Toronto, John Wiley & Sons, 1970.
- Cohen, F., Legal norms in corrections. Consultants' report to the President's Commission on Law Enforcement and the Administration of Justice. (Washington, 1967).
- Community Parole. *Second progress report*. (Toronto, 1972).
- Compass. *This is Compass: Volunteers — helping youth find its way!* (Winnipeg, Man.).
- Coquelle, Jean. *Ébauches pour une théorie nouvelle du traitement de la délinquance* 1972 (Thèse).
- Davis, K. Discretionary Justice — A Preliminary Inquiry, Baton Rouge; Louisiana State University Press, 1969.
- Dawson, Robert O. *Sentencing: the decision as to type, length and conditions of sentence*. Boston, Little Brown, 1969.
- Dumont, Anthony et al. *Parole Policy — a minority view*. (Comments on the 1971 Report of the British Parole Board by former members of the Parole Board.)
- Edmison, J. Alex. "First steps in Canadian after-care" (An address to the Canadian Congress of Corrections, Halifax, N.S., June 29, 1967). *Chitty's Law Journal*, May 1968. (Reprint distributed by the National Parole Board).
- Edmison, J. Alex. "Parole failures and parole successes". *Chitty's Law Journal*, June, 1966.
- Edmison, J. Alex. *Prisoners' aid profiles—past and present*: (address to the annual meeting of the John Howard Society of Ontario). (Toronto, 1964).
- Fox, Richard G. "Temporary absence, work-release and community-based corrections in Ontario". *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 4(1): 46-61, 1971.
- Glaser, D., *The Effectiveness of a Prison and Parole System*. Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1964.
- Glaser, D. et al. *The sentencing and parole process*. (prepared for the National Parole Institutes) (Washington) U.S. Department of Health, Education and Welfare, 1966.
- Glaser, D. et al. U.S. Office of Juvenile and Youth Development Personal Characteristics and Parole outcome.
- Great Britain, Home Office. *Compulsory supervision of persons released from custody*. Home Office Circular No. 89/1972.
- Great Britain, Home Office. *Flow diagram showing the progression of prisoners' cases through the Home Office Parole Unit*.
- Great Britain, Home Office. *Parole-determinate sentences: background note*.
- Great Britain, Home Office. *Parole: your questions answered*.
- Great Britain, Home Office. *Police Reports*. Home Office Circular No. 79/1972.
- Great Britain, Home Office. Prison Dept. *Home Leave*. Circular Instruction No. 28/1969; Addendum 1 (28 March 1969) and Addendum 2 (23 November, 1970).
- Great Britain, Home Office. Prison Dept. (Information on) H.M. Prison Wormwood Scrubs.
- Great Britain, Home Office. Prison Dept. *Information to prisoners: new parole scheme*.
- Great Britain, Home Office. Prison Dept. *Summary of principles of selection and general criteria for local review committees*.
- Great Britain, Home Office. *Procedure for conditional release/parole in other countries*.
- Great Britain, Home Office Research Unit. *Coding instructions for parole index*.
- Great Britain, Home Office Research Unit. *Modified parole prediction scoring system* (schedule).
- Great Britain, Home Office Research Unit. *Selection for parole, by prison, January-December, 1971*. (statistics).

- Great Britain, Home Office Research Unit. *The prediction system (short note)*.
- Great Britain, Parole Board. *Parole and related measures in Israel*: (report of) a study tour by the Chairman of the English Parole Board and a Senior Inspector of the Probation and After-Care Department (26 October-4 November, 1970).
- Great Britain, Parole Board. *Parole in Sweden, Denmark and West Germany*: (report of) a study tour by members of the English and Scottish Parole Boards (June, 1969).
- Great Britain, Parole Board. *Report*, 1971. London, H.M.S.O., 1972
- Hawkins, Keith, O. *Parole: a select bibliography with special reference to American experience*. Cambridge, University of Cambridge, Institute of Criminology, 1969. (Bibliographical Series No. 3).
- Hawkins, Keith O. *Parole: a select bibliography with special reference to American experience*. 2d ed., rev. and enl. Cambridge, University of Cambridge, Institute of Criminology, 1971. (Bibliographical series No. 3).
- Hawkins, Keith O. *Parole Selection: The American experience*. Unpublished PH.D. thesis. University of Cambridge. (1971).
- Hayner, Norman S. "Sentencing by an administrative board". Vol. 23 *Law and Contemporary Problems*, pages 477-494. (1958).
- Hogarth, John. *Sentencing as a human process*. (Toronto) University of Toronto Press (1971). Canadian studies in Criminology, 1) *Technical appendices to Sentencing as a human process*. (Toronto, University of Toronto, Centre of Criminology, 1972).
- Kaiser, Gordon E. "The inmate as citizen: imprisonment and the loss of Civil Rights in Canada". *Queen's Law Journal* 2: 208-277, 1971.
- Kimball, Edward L. and Donald J. Newman. "Judicial intervention in correctional decisions: threat and response". *Crime and delinquency* 14 (1): 1-13, 1968.
- King, Norman, A.F. *Report on temporary absence and parole*, submitted to the Task Force on Release of Inmates, August 21, 1972. Metchosin, B.C., William Head Institution.
- King, Norman A.F. "The parole process". brief (submitted to the) Senate Committee on Constitutional and Legal Affairs. 1972.
- Korn, Richard. *Of Crime Criminal Justice and Corrections*. University of San Francisco Law Review, October 1971.
- Kos-Rabcewicz-Zubkowski, L. *Judicial individualization in our stages of criminal proceedings*: report submitted to the VIII International Congress on Social Defence, Paris. 18-25 November, 1971.
- Landreville, Pierre and A. Gaudreau, D. Guénard, S. Labrecque Nadeau, M. Nicolas. Re: École de criminologie, Université de Montréal. *Mémoire sur la libération conditionnelle au Canada présenté au Comité Sénatorial Permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*. Montreal, 1972.
- Langlois, Robert. Analyse de la récidive sur une période d'épreuve de dix ans. Université de Montréal, École de Criminologie, 1972.
- Law Reform Commission of Canada/Commission de réforme du droit au Canada. *First research program/premier programme de recherches*. (Ottawa, Information Canada, 1972).
- Leeves, R.E. What criteria for parole? : (a comparison between some parole systems in the United States, Canada and England). Kidlington, Oxford, 1971.
- Léveillé, Yves. Qui Libère-t-on en libération conditionnelle?: analyse et valeur prédictive des facteurs d'influence de la sélection en libération conditionnelle. Thèse M.A. Université de Montréal, 1968.
- Lynch, M.L. "Parole and the habitual criminal". *McGill Law Journal* 13 (4) 1967. (Reprint).
- Manitoba, Department of Health and Social Development. *Annual Statistical Bulletin*, 1971.
- Manitoba. Department of Health and Social Development. *Request for Authority to grant Temporary Absence to a resident of a correctional institution*.
- Manitoba. Department of Health and Social Development. *Review '71*.
- Manitoba. Department of Health and Social Development. "The Rise of the Sparrow" a paper on correction. (Winnipeg, 1972).
- Mark, Robert. "A matter of conviction". *Criminal Law Review*, June, 1966.

- Mark, Robert. The disease of crime-punishment or treatment: speech given by Mr. Robert Mark, Commissioner of Police of the Metropolis (London, England) to the Royal Society of Medicine, June 20, 1972.
- Matsqui Institution. *Study of Temporary Absence Failure* (violation) September 1966-July, 1970 (research report).
- Matsqui Institution. "Temporary Absence". (monthly statistical reports) September 1971-July 1972.
- Mayhew, Patricia. *A comparison of shorter-term parole-eligibles who opted out of the parole scheme once and shorter-term parole eligibles who did not*: draft. (London). Home Office Research Unit, 1972.
- McGrath, W.T. *Report of the Alberta Penology Study*: (study commissioned by the Executive Council, Province of Alberta. 1968).
- McLeod, A.J. *Discussion paper*: parole in Canada (Ottawa, Department of the Solicitor General, 1972).
- Middlesex Area Probation and After-Care Service. *Annual report of the Principal Probation and After-Care Officer to the Area Probation Committee for the twelve months ended 31st December, 1971*. (Guildhall, Westminster, 1972).
- Miller, F.P. *"Future developments in corrections"*. Direct Transcription of a tape recording of extemporaneous remarks by the author, at the National Parole Board Regional Representatives' Conference, Kingston, Ontario, April 12-17, 1970.
- Miller, F.P. *Habitual criminals under preventive detention released on parole*. Rev. ed. (Ottawa) National Parole Service, 1968.
- Miller, F.P. "Parole", in McGrath, W.T., (ed.), *Crime and Its Treatment in Canada*, Toronto, MacMi-lan, 1965, pp. 326-383.
- Miller, F.P. *Repris de justice en détention préventive libérés conditionnellement*. Révisé. (Ottawa). Service National des Libérations conditionnelles, 1968.
- Miller, F.P. *"The main problems facing the parole service"*. Direct transcription of a tape recording of extemporaneous remarks by the author at the National Parole Board's Regional Representatives' Conference, Kingston, Ontario. April 12-17, 1970.
- Miller, F.P. "The reintegration of the offender into the community (some hopes and some fears)". *Canadian Journal of Corrections*. 12 (4): 1970.
- Mitra, C.L. "Parole in Australia". Chappell, Duncan and Paul Wilson, *The Australian Criminal Justice System*, Sydney, Butterworths, 1972. p. 681-707.
- Murphy, Patrick V. "America must learn correction needs". *American Journal of Correction*: 22-24, 47, July-August, 1972.
- National Conference on the Disposition of Offenders in Canada: J.L.J. Edwards and J.I. Waller (eds.), *Selected Readings*, Toronto, University of Toronto, Centre of Criminology, May 1972 (unpublished).
- National Council on Crime and Delinquency. The youth service bureau: a brief description. Paramus, N.J. NCCD Center, 1971. *Parole Decision-Making*, Report No. 1, "The Utilization of Experience in Parole Decision-Making — a Progress Report"; Report No. 2, "Developing a Data Base for Parole Decision-Making"; Report No. 3, "Parole Decision-Making Coding Manual"; Report No. 4, "The Problem of Overlap in Experience Table Construction"; Report No. 5, "Summarizing Experience for Parole Decision-Making"; Report No. 6, "Do Experience Tables Matter?"; Report No. 7, "The Operational Use of an Experience Table"; Report No. 8, "Paroling Policy Feedback"; Report No. 9, "Information Selection and use in Parole Decision-Making"; Report No. 10, "Use of an Information Retrieval System for Parole Decision-Making".
- Native Counselling Services of Alberta. Annual report (1971-1972) Edmonton (1972).
- Netherlands. Digest of the Kingdom of the Netherlands. Chapter 13: "Criminal law and the treatment of offenders". 1969.
- New Brunswick. Corrections Study Committee. *Report*. (Fredericton) 1969.
- Newman, Donald J. "Court Intervention in the Parole Process". *Albany Law Review*, Vol. 36, No. 2 Winter 1972.
- Newsletter*, Uniform Parole Reports of the National Probation and Parole Institutes, Davis, California, August-September, 1970.

- New York State. Division of Parole — *Parole: Rehabilitation and Protection*.
- New York State. Division of Parole — *The Parole Officer The Offender's Guide; society's guardian*.
- New York State. *Facts and figures about the activities of the Board of Parole and the Division of Parole and Community Services of New York State*, Department of Correctional Services. For the year January 1, 1971 to December 31, 1971.
- Nova Scotia. Inspector of Penal Institutions. *Penal Statistical report* April 1, 1971 to March 31, 1972.
- Nova Scotia. Inspector of Penal Institutions. *Three cases* of prisoners released on Day Parole during 1971.
- Nuttall, C.P. and Tony Fowles. *Parole evaluation*: draft. (London). Home Office Research Unit, 1972.
- Nuttall, C.P. Parole policy towards prisoners recommended as "unsuitable" by local review committees. (London). Home Office Research Unit, 1971.
- Nuttall, C.P. *Parole selection*: draft. (London). Home Office Research Unit, 1972.
- Nuttall, C.P. The paroling of petty persistent offenders. (London) Home Office Research Unit, 1972.
- Nuttall, C.P. The use of a prediction device as an aid to selection for parole: (London). Home Office Research Unit, 1969.
- Ohlin, Lloyd E. and Frank J. Remington. "Sentencing Structures: its effect upon systems for the administration of criminal justices". *Law and contemporary problems*. 495-506. (1958).
- O'Leary, Vincent. *Task Force on Corrections*. School of Criminal Justice. State University of New York, Albany, New York. Washington, (U.S. Government Printing Office, 1967).
- Ontario, Department of Correctional Services. *Inmate information booklet* (for inmates in adult male institutions). (Toronto, Queen's Printer, 1972).
- Ontario. Department of Correctional Services. *Inmate information booklet* (for inmates in jails and regional detention centres). (Toronto, Queen's Printer, 1972).
- Ontario, Department of Correctional Services. *News release*: Reorganization of the Ministry of Correctional Services. July 19, 1972.
- Ontario. Department of Correctional Services. *Report of the Minister, 1970, 1971*. (Toronto, Queen's Printer).
- Ontario. Department of Correctional Services. *Temporary absence* authorization. (form 9960).
- Ontario. Department of Correctional Services. *Temporary absence* program employer agreement: form.
- Ottawa. Commission Nationale des Libérations conditionnelles, Aperçu du régime canadien de libération conditionnelle à l'intention des juges, des magistrats et des forces de police.
- Ottawa University. Department of Criminology. Crm. 4112 (1): Non-institutional services for the offender: required reading and supplementary reading lists. F.P. Miller course coordinator. February, 1972.
- Paradis, Georges. André Beaulne, René Blain, Gérard Héroux. Image de la libération conditionnelle par les détenus et ex-détenus de Montréal métropolitain. Volume 1 et Volume 2. Université de Montréal. mai, août, 1972. École de Criminologie, 1972.
- Paradis, Georges. André Beaulne, René Blain, Gérard Héroux. Image de la libération conditionnelle par les détenus des institutions métropolitaines. Résumé du contenu et des conclusions de l'étude. Université de Montréal, École de Criminologie, 1972.
- Phillips, John. *The Concrete Womb*. Ottawa, National Parole Board, 1968.
- Prince Edward Island. Corrections Committee. *Report*. (Charlottetown, 1971).
- Prince Edward Island. Department of Justice. (*Temporary absence authorization form*).
- Prince Edward Island. Laws, Statutes, etc. *Parole Act*. Statutes of P.E.I. 1971, chapter 28.
- Québec. Chambre du Conseil Exécutif. Arrêté en conseil concernant le Règlement numéro 2 relatif aux établissements de détention.
- Québec. Direction générale de la Probation et des Établissements de détention. Directives touchant l'application des articles 19 et 20. Loi de la Probation et des Établissements de Détention. Québec, 1972. (Directive No. 600). Annexe «A»: Demande d'absence temporaire; Annexe «B»: Autorisation d'absence temporaire.
- Québec. Direction générale de la Probation et des Établissements de Détention. Rapport annuel, 1971. (Québec, P.Q.).

- Recent decisions — Criminal procedure — due process — right of alleged parole violator to confrontation and cross-examination at parole board revocation hearing — Hyser V. Reed, 318F. 2d 225 (D.C. Cir. 1963 by Robert R. Humphreys). The George Washington Law Review: 393-397.
- Recent decisions: parole — due process — time served on parole not deducted from sentence, by William A. Bish. *Notre Dame Lawyer* 715-718.
- Robison, James O. et al. *By the Standard of his rehabilitation: information, decision and outcome in terminations from parole; The implementation of Penal Code Section 2943*. Sacramento, Department of Corrections, State of California, 1971. (Research Report No. 39).
- Robison, James et al. *"It's time to stop counting": the California prison, parole and probation system*. Technical supplement No. 2, Sacramento, California Assembly, April 1969.
- Robison, James and Paul Takagi. *Case decisions in a state parole system*. California, Department of Corrections, 1968. (Research Report No. 31).
- Root, Lawrence S. "Work release legislation". *Federal Probation* 36 (1) 38-43, 1972.
- Ross, P.S. and Partners. *Basic organizational design, federal corrections programs*, The Department of the Solicitor General 1967.
- Saskatchewan, Department of Welfare. *Probation and parole statistics*. Regina. 1970-1971.
- Saskatchewan. Department of Welfare. *Provincial Correctional centres inmate statistics*. Regina. 1970-1971.
- Saskatchewan. Corrections Study Committee. *Report*. Regina, 1971.
- Sklar, Ronald B. "Law and practice in probation and parole revocation hearings". *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*. 55 (2) 175-198, 1964.
- Spangler, Joseph A. *A comparative analysis: The California criminal justice system and the indeterminate sentence: a paper before the Manitoba Society of Criminology*, University of Manitoba, Winnipeg, Man., May 8, 1971.
- St. Leonard's Society of Canada. Brief to Task Force on release of inmates, Windsor, Ontario.
- Stevenson, B.K. *A proposal for National Parole Board's Regional panels*, 1971.
- Stevenson, B.K. *Proposition en vue d'établir des équipes régionales de la Commission Nationale des Libérations conditionnelles*. 1971 (French translation of a proposal for National Parole Board's regional panels).
- Stony Mountain Farm Annex, Manitoba. (Brief to the Task Force on Parole from the Director).
- Street, T.G. Brochure sur la libération conditionnelle à l'usage des juges, magistrats, agents de police et surveillants de liberté conditionnelle. (Ottawa, 1966).
- Street, T.G. "Canada's parole system"; a presentation to the sub-committee of the Senate's Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs, December 17, 1971. (Ottawa, Information Canada, 1972).
- Stubbs, Roy St. George. *The young offender and the community: an address delivered to compass volunteers*. Winnipeg, Manitoba, March 4, 1971.
- Sylvain, Pierre. Les praticiens du domaine correctionnel s'interrogent sur l'administration de la justice en criminelle (troisième rapport). Université de Montréal. École de Criminologie, 1972.
- The Act to provide for the relief of persons who have been convicted of offences and have subsequently rehabilitated themselves*. 18-19 Elizabeth II, Chapter 40.
- The Police function in our changing Canadian society: report on the Lake Couchiching Conference, sponsored by The Correctional Consultation Centre, Department of the Solicitor General and the Foundation for Human Development.
- United States of America. H.R. 16276 — Section 4201. Section by section analysis. *Parole Reorganization Act of 1972*.
- United States of America. H.R. 16276 — Summary. *The Parole Reorganization Act 1972*.
- United States of America. 92nd Congress — 2nd Session — H.R. 16276 in the House of Representatives. *A Bill to establish an Independent and Regionalized Federal Board to provide for fair and equitable parole procedures and for other purposes*.
- U.S. Congress. House of Representatives. Bill H.R. 13118: "Parole Improvement and Procedures Act of 1972", as introduced to the 2nd session, 92nd Congress.

- U.S. Congress. House of Representatives. Committee on the Judiciary Subcommittee No. 3. An analysis of "Parole Improvement and Procedures Act of 1972" and comparisons to existing Law and regulations. (1972).
- United States Congress. House of Representatives. *Hearings* before subcommittee No. 3 of the Committee on the Judiciary on H.R. 13118, Identical and Related Bills. Corrections Part VII A and B, Serial No. 15.
- United States Senate. *Reform of the Federal Criminal Laws Hearings* before the subcommittee on Criminal Laws and procedures of the Committee, of the Judiciary U.S. Senate. 92nd Congress — First Session. Parts 1-2-3 and 4.
- Walker, Irvin. *Parole procedure: an alternative approach*. (Essay based on a paper given to the Howard League for Penal Reform on April 20, 1972).
- Waller, J.I., "Men Released from Prison: A means towards understanding the correctional effectiveness of parole." Toronto, Centre of Criminology, September, 1971 (unpublished research report).
- Wall Street Journal Article. Criticisms of U.S. Parole Board. The violent offenders. The alcoholic offender. (Summaries).
- Washington. Board of Prison Terms and Parole. *Parole outcome*.
- Washington. Board of Prison Terms and Paroles. *Parole Success and Failure rates: a study of parole outcome of all persons released on parole between July 1, 1969 and June 30, 1970: report No. 1, 1972*.
- Washington. Board of Prison Terms and Paroles. *Rules of practice and procedure* for fixing duration of confinement — minimum terms. 1971.
- Washington. Board of Prison Terms and Paroles. *Rules and procedures* governing parole revocation under Chapter 98, Laws of 1969, 1971.
- Washington. Board of Prison Terms and Paroles. *Rules and procedures* governing progress and parole meetings, effective October 1, 1972.
- Washington. Board of Prison Terms and Paroles. *Rules and procedures* relating to disciplinary hearings, pursuant to Chapter 9. 95.080, Revised Code of Washington, as amended to May 8, 1972.
- Washington. Human resources agencies. *Annual report*, 1971. (Olympia, Washington State Library).
- Washington. *Regulations* governing Prison terms, paroles and probation: Chapter 9.95, Restoration of civil rights 9.96.
- West, D.J. ed. The future of parole: commentaries on systems in Britain and U.S.A. (London). Duckworth (1972).
- Wheldon Roberta. The paroling of low-risk prisoners: draft. (London) Home Office Research Unit, 1971.
- Wolff, H.G. "The relation between the courts and the National Parole Board". University of Toronto Law Journal 19: 559-596, 1969.

The police function in our changing Canadian society. Rapport de la conférence de Couchiching, sous l'égide du Centre de consultation correctionnelle, ministère du Solliciteur général, et de la Foundation for Human Development

Université de Cambridge. Institut de criminologie. *Bibliographical series no 3*. Compilation de Keith Hawkins sur la libération conditionnelle. Cambridge 1971

Etats-Unis d'Amérique, H.R. 16276, section 4201. Analyse, article par article. *Parole reorganization Act of 1972*

Etats-Unis d'Amérique, H.R. 16276 — sommaire. *The Parole Reorganization Act of 1972*

Etats-Unis d'Amérique, 92^e Congrès, 2^e session — H.R. 16276, Chambre des représentants. *A Bill to establish an Independent and Regionalized Federal Board to provide for fair and equitable parole procedures and for other purposes*

Congrès des États-Unis. Chambre des représentants. *Bill H.R. 13118. «Parole Improvement and Procedures Act of 1972»* présentée à la 2^e session du 92^e Congrès

Congrès des États-Unis. Chambre des représentants. Sous-comité n° 3 du Comité judiciaire. *Analyse de «Parole Improvement and Procedures Act of 1972»* et comparaisons avec la loi et le règlement en vigueur, (1972)

Sénat des États-Unis. *Reform of the Federal Criminal Laws Hearings*, étude faite devant le sous-comité de «*Criminal Laws and Procedures of the Judiciary U.S. Senate*», 92^e Congrès, première section. Parties 1, 2, 3 et 4.

Walker, Irwin. *Parole procedure: an alternative approach*. (Thèse d'après un travail présenté devant la Howard League for Penal Reform, le 20 avril 1972)

Wall Street Journal (article du). Critiques relatives à la Commission des libérations conditionnelles des États-Unis. The violent offenders. The alcoholic offender. (Résumés)

Washington. «Board of Prison Terms and Parole». *Parole Outcome*

Washington. «Board of Prison Terms and Parole». *Parole success and Failure rates*. Étude portant sur ce que sont devenues toutes les personnes libérées conditionnellement entre le 1^{er} juillet 1969 et le 30 juin 1970. Rapport n° 1, 1972

Washington. «Board of Prison Terms and Parole». *Rules of practice and procedure for fixing duration of confinement — minimum terms*, 1971

Washington, «Board of Prison Terms and Parole». *Rules and procedures governing parole revocation under Chapter 98, Laws of 1969, 1971*

Washington. «Board of Prison Terms and Parole». *Rules and procedures governing progress and parole meetings*, en vigueur le 1^{er} octobre 1972

Washington. «Board of Prison Terms and Parole». *Rules and procedures relating to disciplinary hearings*, en conformité du chapitre 9. 95.080. Code de Washington révisé, modifié au 8 mai 1972

Washington. Human Resources Agencies. *Rapport annuel*, 1971. (Olympia, bibliothèque de l'État de Washington)

Washington. *Regulations governing prison terms, paroles and probation*. Chapitre 9.95, Restoration of civil rights, 9.96

West, D.J. *The future of parole: commentaries on systems in Britain and U.S.A.* (Londres) Duckworth (1972)

Wheldon, Roberta. *The paroling of low-risk prisoners* (avant-projet). (Londres), sous-section des recherches du ministère de l'Intérieur, 1971

Wolff, H.G. «The relation between the courts and the National Parole Board». *Law Journal* de l'Université de Toronto 19: 559-596, 1969

- Québec. Chambre du Conseil exécutif. Arrêté en conseil concernant le règlement n° 2 relatif aux établissements de détention.
- Québec. Direction générale de la probation et des établissements de détention. Rapport annuel, 1971. Québec (Québec)
- Récentes décisions. *Criminal procedure — due process — right of alleged parole violator to confrontation and cross-examination at parole board revocation hearing*. Hyser V. Reed, 318F, 2e 225 (D.C. Cir. 1963, par Robert R. Humphreys). *The George Washington Law Review*, 39:3-397
- Récentes décisions. *Parole — due process — time served on parole not deducted from sentence*, par William A. Bish. *Notre Dame Lawyer*, 71:5-718
- Robinson, James O. et autres. *By the Standard of his rehabilitation: information, decision and outcome in termination from parole. The implementation of Penal Code Section 2943*. Californie. Department of Corrections, Research Division, 1971. (Rapport sur les travaux de recherches n° 39)
- Robinson, James, et Paul Tagaki. *Case decisions in a state parole system*. Californie. Department of Corrections, 1968. (Rapport sur les travaux de recherches n° 31)
- Root, Lawrence S. «Work release legislation». *Federal Probation* 36 (1) 38-43, 1972
- Ross, P.S., et associés. *Basic organizational design, federal corrections programs*, ministère du Solliciteur général, 1967
- Saskatchewan. Ministère du Bien-être. *Probation and Parole statistics*. Regina. 1970-1971
- Saskatchewan. Ministère du Bien-être. *Provincial Correctional centres inmate statistics*. Regina. 1970-1971
- Sklar, Ronald B. «Law and practice in probation and parole revocation hearings». *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*. 55 (2), 175-198, 1964
- Spangler, Joseph A. *A comparative analysis: The California criminal justice system and the indeterminate sentence*. Communication faite à la Société de criminologie du Manitoba, Université du Manitoba, Winnipeg (Man.), le 8 mai 1971
- St. Leonard's Society of Canada. Mémoire présenté au Groupe d'étude sur la mise en liberté des détenus, Windsor (Ontario)
- Stevenson, B.K. *Proposition* en vue d'établir des équipes régionales de la Commission nationale des libérations conditionnelles. 1971 (TRADUCTION) de «A proposal for National Parole Board's Regional panels»
- Stony Mountain Farm Annex, Manitoba. (Mémoire présenté par le directeur au Groupe d'étude sur la mise en liberté des détenus)
- Street, T.G. Brochure sur la libération conditionnelle à l'usage des juges, magistrats, agents de police et surveillants de liberté conditionnelle. (Ottawa, 1966)
- Street, T.G. Régime des libérations conditionnelles du Canada. Mémoire présenté au sous-comité du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, le 17 décembre 1971. (Ottawa, Information Canada, 1972)
- Stubbs, Roy St. George. *The young offender and the community*. Allocution prononcée en vue de recruter des bénévoles. Winnipeg (Man.), le 14 mars 1971
- Sylvain, Pierre. Les praticiens du domaine correctionnel s'interrogent sur l'administration de la justice en matière criminelle (troisième rapport). Université de Montréal. Ecole de criminologie, 1972
- Loi relative au relèvement des personnes déclarées coupables d'infractions et qui se sont amendées par la suite. 18-19 Elixabeth II, chapitre 40

New-York (Etat). Division des libérations conditionnelles. *The Parole Officer – The Offender's Guide*; society's guardian.

New-York (Etat). *Facts and figures about the activities of the Board of Parole and the Division of Parole and Community Services* de l'Etat de New York. Department of Correctional Services. Année allant du 1er janvier au 31 décembre 1971

Nouveau-Brunswick. Comité d'étude des corrections. Rapport (Fredericton, 1969)

Nouvelle-Ecosse. Inspecteur des institutions pénales. *Trois cas de prisonniers remis en liberté conditionnelle* de jour en 1971

Nuttall, C. P., et Tony Fowles. *Parole evaluation* (avant-projet), (Londres), sous-section des recherches du ministère de l'Intérieur, 1972

Nuttall, C. P. *Parole policy towards prisoners recommended as «unsuitable» by local review committees*. (Londres), sous-section des recherches du ministère de l'Intérieur, 1971

Nuttall, C. P. *Parole selection* (avant-projet). (Londres), sous-section des recherches du ministère de l'Intérieur, 1972

Nuttall, C. P. The paroling of petty persistent offenders. (Londres), sous-section des recherches du ministère de l'Intérieur, 1972

Nuttall, C. P. The use of a prediction device as an aid to selection for parole. (Londres), sous-section des recherches du ministère de l'Intérieur, 1969

Oblin, Lloyd E. et Frank J. Remington. «Sentencing Structures; its effect upon systems for the administration of criminal justices». *Law and contemporary problems*. 495-506 (1958)

O'Leary, Vincent. Groupe d'étude sur les corrections. Ecole de justice criminelle. Université d'Etat de New York, Albany (New York). Washington, (imprimerie du gouvernement des Etats-Unis, 1967)

Ontario, ministère des Services correctionnels. *Inmate information booklet* (concernant les détenus dans les institutions pour adultes (hommes). (Toronto, Imprimeur de la Reine, 1972)

Ontario, ministère des Services correctionnels. *Inmate information booklet* (concernant les détenus dans les prisons et dans les centres régionaux de détention). (Toronto, Imprimeur de la Reine, 1972)

Ontario, ministère des Services correctionnels. *Communiqué aux journaux*: Réorganisation du ministère des Services correctionnels, 19 juillet 1972

Ontario, ministère des Services correctionnels. *Rapport du Ministre* 1970, 1971. (Toronto, Imprimeur de la Reine)

Ontario, ministère des Services correctionnels. *Absences temporaires*, autorisation (Formule 9960)

Ontario, ministère des Services correctionnels. *Temporary absence* program employer agreement, formule conditionnelle à l'intention des juges, des magistrats et des forces de police

Ottawa, Université Institut de criminologie. Crm 4112 (1): *Non-institutional services for the offender: required reading and supplementary reading lists*. Coordonnateur du cours: F.P. Miller, février 1972

Paradis, Georges. André Beaulne, René Blain, Gérard Héroux. Image de la libération conditionnelle par les détenus et ex-détenus du Montréal métropolitain. Volume 1 et volume 2. Université de Montréal, mai août, 1972. Ecole de criminologie, 1972

Paradis, Georges. André Beaulne, René Blain, Gérard Héroux. Image de la libération conditionnelle par les détenus des institutions métropolitaines. Résumé du contenu et des conclusions de l'étude. Université de Montréal, Ecole de criminologie, 1972

Pays-Bas. Recueil de cas du royaume des Pays-Bas. Chapitre 13: Le droit criminel et le traitement des délinquants. 1969

Phillips, John. *The concrete womb*. Ottawa, Commission nationale des libérations conditionnelles, 1968

Prince-Edouard (Ile), Comité des corrections, *Rapport*. Charlottetown, 1971

Prince-Edouard (Ile), ministère de la Justice (*Temporary absence authorization form*)

Prince-Edouard (Ile). Lois, statuts, etc. *Parole Act*. Statuts de l'Ile-du-Prince-Edouard, 1971, chapitre 28

Mark, Robert. «The disease of crime-punishment or treatment»: discours prononcé per M. Robert Mark, Commissaire de police de la région métropolitaine (Londres, Angleterre), à la Société royale de médecine, le 20 juin 1972

Mark, Robert. «The high cost of hanging». 458-461, octobre 1965

Mark, Robert. «The rights of wrongdoers». *The Guardian*, 18 mai 1965

Matsqui (institution) *Study of Temporary Absence Failure* (violation), septembre 1966 à juillet 1970 (rapport sur un travail de recherches)

Matsqui (institution) «Temporary Absence» (rapports statistiques mensuels), septembre 1971 à juillet 1972
Mayhew, Patricia. *A comparison of shorter-term parole eligible who opted out of the parole scheme once and shorter-term parole eligibles who did not*, Avant-projet (Londres). Sous-section des recherches, ministère de l'Intérieur, 1972

McGrath, W. T. *Report of the Alberta Penology Study*. (Étude effectuée sous l'égide du conseil exécutif de l'Alberta, 1968)

MacLeod, A. J. Document pour délibérations sur la libération conditionnelle au Canada. (Ottawa, ministère du Solliciteur général, 1972)
Middlesex (Région). Service de liberté surveillée et d'assistance postpénale. *Rapport annuel* de l'agent principal de liberté surveillée et d'assistance postpénale au Comité de liberté surveillée de la région, pour les douze mois terminés le 31 décembre 1971, (Guildhall, Westminster, 1972)

Miller, F. P. «Future developments in corrections». Transcription directe d'un ruban magnétique portant les remarques improvisées de l'auteur, à la conférence des représentants régionaux de la Commission des libérations conditionnelles, à Kingston (Ontario), du 12 au 17 avril 1970
Miller, F. P. *Repris de justice en détention préventive libérés conditionnellement*. Edition révisée, (Ottawa) Service national des libérations conditionnelles, 1968, Bil.

Miller, F. P. «Parole, and the sentence of the Court» 364-369

Miller, F. P. *The main problems facing the parole service*. Transcription directe d'un ruban magnétique portant les remarques improvisées de l'auteur, à la conférence des représentants régionaux de la Commission nationale des libérations conditionnelles, à Kingston (Ontario), du 12 au 17 avril 1970
Miller, F. P. *The reintegration of the offender into the community (some hopes and some fears)*. *Canadian Journal of Corrections* 12(4): 1970

Mitra, C. L. «Parole in Australia». Chappell, Duncan et Paul Wilson. *The Australian Criminal Justice System*. Sydney, Butterworths, 1972, p. 681-707

Morrissey and Booker v. Brewer et al. 40 L.W. 5016, 27 juin 1972

Murphy, Patrick V. *America must learn correction needs*. *American Journal of Correction*: 22-24, 47, juillet-août 1972

National Conference on the Disposition of Offenders in Canada. Université de Toronto, 1972. Lectures choisies: 14-17 mai, sous l'égide du Centre de criminologie, Université de Toronto
National Council on Crime and Delinquency. Le bureau des services d'aide à la jeunesse: brève description. Paramus (N.J.). Centre du NCCD 1971. *Parole Decision-Making*, rapport n° 1, «The Utilization of Experience in Decision-Making a Progress Report»; rapport n° 2 «Developing a Data Base for Parole Decision-Making»; rapport n° 3 «Parole Decision-Making Coding Manual»; rapport n° 4 «The Problem of Overlap in Experience Table Construction»; rapport n° 5 «Summarizing Experience for Parole Decision-Making»; rapport n° 6 «Do Experience Tables Matter?»; rapport n° 7 «The Operational Use of an Experience Table»; rapport n° 8 «Paroling Policy Feedback»; rapport n° 9 «Information Selection and Use in Parole Decision-Making»; rapport n° 10 «Use of an Information Retrieval System for Parole Decision-Making»

Native Counselling Services d'Alberta. Rapport annuel (1971-1972). Edmonton (1972)

Newman, Donald J. *Court Intervention in the Parole Process*. Albany Law Review. Vol. 36, no 2, hiver 1972

New-York (État). Division des libérations conditionnelles. *Parole: Rehabilitation and Protection*.

- Kaiser, Gordon E. «The inmate as citizen: imprisonment and the loss of Civil Rights in Canada». *Law Journal de l'Université Queen's* 2: 208-277, 1971
- Kimball, Edward L. et Donald J. Newman, «Judicial Intervention in correctional decisions: threat and response». *Crime and delinquency*, 14 (1): 1-13, 1968
- King, Norman A. F. *Rapport sur les absences temporaires et sur les libérations conditionnelles présenté au Groupe d'étude sur la mise en liberté des détenus*, 21 août 1972. Metchossin (C.-B.), institution William Head
- King, Norman A. F. «The Parole process», mémoire présenté au Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles, 1972
- Korn, Richard. *Of Crime, Criminal Justice and Corrections*. Décembre 1971
- Kos-Rabcewicz-Zubkowski, L. *Judicial individualization in our stages of criminal proceedings: rapport présenté au VIII^e congrès international sur la défense sociale*, Paris, du 18 au 25 novembre 1971
- La Fraternité des Policiers de Montréal Inc. *Mémoire sur «Les libérations conditionnelles»*, présenté par Guy Marcil (au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles). Ottawa, 1972
- Landreville, Pierre et A. Gaudreau, D. Guénard, S. Labrecque-Nadeau, M. Nicolas. *Objet: École de criminologie, Université de Montréal. Mémoire sur la libération conditionnelle au Canada présenté au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*. Ottawa, 1972
- Langlois, Robert. *Analyse de la récidive sur une période d'épreuve de dix ans*. Université de Montréal. École de criminologie, 1972
- Law Reform Commission of Canada/Commission de réforme du droit du Canada. *First research program/premier programme de recherches*. (Ottawa, Information Canada, 1972)
- Leeves, R. E. *What criteria for parole? : a comparison between some parole systems in the United States, Canada and England*. Kidlington, Oxford, 1971
- Léveillé, Yves. *Qui libère-t-on en libération conditionnelle? : analyse et valeur prédictive des facteurs d'influence de la sélection en libération conditionnelle*. Thèse M.A., Université de Montréal, 1968
- «Libération conditionnelle», Chapitre XX de: Canada. Commission royale d'enquête sur le Système Pénal au Canada. (Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1938) p. 236-260
- Libération conditionnelle et élargissement sous surveillance obligatoire Chapitre 18 de: Canada. Comité Canadien de la Réforme Pénale et Correctionnelle. Rapport. (Ottawa, Imprimeur de la Reine) 1969, p. 353-399
- «Libération progressive et assistance postpénale». Chapitre 19 de: Canada. Comité Canadien de la Réforme Pénale et Correctionnelle. Rapport. (Ottawa, Imprimeur de la Reine) 1969, p. 401-404
- London. New Scotland Yard. *Statistical data to accompany the speech to be given by Mr. Robert Mark, Commissioner of police of the Metropolis to the Royal Society of Medicine*, le mardi 20 juin 1972
- Lynch, M. L. «Parole and the habitual criminal». *Law Journal de l'Université McGill*. 13 (4) 1967 (réimpression)
- Manitoba, ministère de la Santé et du Développement social, Bulletin statistique annuel, 1971
- Manitoba, ministère de la Santé et du Développement social. *Request for Authority to grant Temporary Absence to a resident of a correctional institution*
- Manitoba, ministère de la Santé et du Développement social. «The Rise of the Sparrow»: communication sur la correction (Winnipeg, 1972)
- Mark, Robert. «A matter of conviction». *Criminal Law Review*, juin 1966
- Mark, Robert. *Thoughts from a psychological ghetto*. *Medico-Legal Journal* 38 (1): 4-10, 1970
- Mark, Robert. *Plain words on crime and justice: discours*
- Mark, Robert. *Social violence: discours*
- Mark, Robert. «Striking a balance». 503-506, novembre 1965

Glaser, D. et autres. *U.S. Office of Juvenile and Youth Development Personal Characteristics and Parole Outcome*

Grande-Bretagne, ministère de l'Intérieur. *After-care hostels approved for Home Office Grant*. 30 juin 1972

Grande-Bretagne, ministère de l'Intérieur. *Compulsory supervision of persons released from custody*. Circulaire n° 89/1972 du ministère de l'Intérieur

Grande-Bretagne, ministère de l'Intérieur, *Flow diagram showing the progression of prisoners' cases through the Home Office Parole Unit*

Grande-Bretagne, ministère de l'Intérieur. *Parole: your questions answered*

Grande-Bretagne, ministère de l'Intérieur: *Police reports*. Circulaire n° 79/1972 du ministère de l'Intérieur

Grande-Bretagne, ministère de l'Intérieur, Service des prisons. *Home Leave*. Instruction (circulaire) n° 28/1969, première addition, le 28 mars 1969, et seconde addition, le 23 novembre 1970

Grande-Bretagne, ministère de l'Intérieur. Service des prisons. Renseignements sur la prison Wormwood Scrubs de Sa Majesté

Grande-Bretagne, ministère de l'Intérieur. Service des prisons. *Information to prisoners: new parole scheme*

Grande-Bretagne, ministère de l'Intérieur. Service des prisons. *Summary of principles of selection and general criteria for local review committees*

Grande-Bretagne, ministère de l'Intérieur. *Procedure for conditional release/parole in other countries*

Grande-Bretagne, sous-section des recherches du ministère de l'Intérieur. *Coding instructions for parole index*

Grande-Bretagne, sous-section des recherches du ministère de l'Intérieur. *Modified parole prediction scoring system* (annexe)

Grande-Bretagne, sous-section des recherches du ministère de l'Intérieur. *Selection for parole, by prison, January-December 1971*. (Statistique)

Grande-Bretagne, sous-section des recherches du ministère de l'Intérieur. *The prediction system (short note)*

Grande-Bretagne, Commission des libérations conditionnelles. *Parole and Related measures in Israel: rapport d'un voyage d'étude du président de la Commission des libérations conditionnelles d'Angleterre et d'un inspecteur de haut rang du Service de probation et d'assistance postpénale* (26 octobre-4 novembre 1970)

Grande-Bretagne, Commission des libérations conditionnelles. *Parole in Sweden, Denmark and West Germany: rapport d'un voyage d'étude de membres des Commissions des libérations conditionnelles d'Angleterre et d'Ecosse* (juin 1969)

Grande-Bretagne, Commission des libérations conditionnelles. *Rapport de 1971*. Londres, H.M.S.O. 1972

Hann, Robert G. *Decision-making in the Canadian Criminal Courts: A simulation-preliminary findings*: Partie I d'un document présenté à la 41^e assemblée annuelle de l'Operations Research Society of America, avril 1972

Hawkins, Keith O. *Parole: a select bibliography with special reference to American experience*. Cambridge, Université de Cambridge, Institut de criminologie, 1969 (série bibliographique n° 3)

Hawkins Keith O. *Parole: a select bibliography with special reference to American experience*. Seconde édition, revue et augmentée. Cambridge, Université de Cambridge, Institut de criminologie, 1971 (série bibliographique n° 3)

Hawkins, Keith O. *Parole Selection: The American experience*. Thèse inédite de doctorat en philosophie. Université de Cambridge (1971)

Hayner, Norman S. «Sentencing by an administrative board». Vol. 23, *Law and Contemporary Problems* pages 477-494 (1958)

Hogarth, John. *Sentencing as a human or process*. (Toronto) Presses de l'université de Toronto (1971). *Études canadiennes de criminologie, 1) Technical appendices to sentencing as a human process*. (Toronto, Université de Toronto, Centre de criminologie, 1972)

Howard League for Penal Reform. *Granting bail in Magistrates' Courts: Proposals for reform*. (London, 1972)

- Canada. Commission nationale des libérations conditionnelles. Conférence des représentants régionaux, Carleton Place (Ont.) 1966. *Programme et communications*: 18-23 septembre
- Canada. Commission nationale des libérations conditionnelles. Conférence des représentants régionaux, Kingston (Ont.), 1970. (*Documentations*: 13 et 14 avril)
- Canada. Commission nationale des libérations conditionnelles. Conférence des représentants régionaux, Laval (Qué.), 1968. *Note sur les réunions et communications*: 12 au 17 mai
- Canada. Commission nationale des libérations conditionnelles. Rapport d'une étude faite en vue de connaître l'avis du personnel des bureaux de districts au sujet de la réorganisation possible de la Commission des libérations conditionnelles
- Canada. Commission nationale des libérations conditionnelles. Rapports des années 1960, 1965, 1967-1969. (Ottawa, Imprimeur de la Reine)
- Canada. Service national des libérations conditionnelles. Bureau de Calgary. *Mémoire* présenté au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles (sur le régime de libération conditionnelle)
- Canada. Commission nationale des libérations conditionnelles. Conférence sur les rapports entre les services. Kingston (Ont.), 1966. *Notes sur les réunions et documents*: 11-14 octobre. (Participants: représentants du Service national des libérations conditionnelles et des organismes d'assistance postpénale)
- Canada. Commission nationale des libérations conditionnelles. *Données statistiques de 1965, 1968 et 1969*. (Ottawa, Imprimeur de la Reine)
- Canada. Sénat. Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. 3^e session, 28^e législature, fascicules 11 et 12 (1971). Étude du système de libération conditionnelle au Canada. Bil.
- Canada. Sénat. Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. 4^e session, 28^e législature, fascicules 1-14 (1972). Bil.
- Canada. Sénat. Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles: *Étude du régime de libération conditionnelle du Canada: invitation à présenter des mémoires écrits sur la libération conditionnelle* (Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1972). Bilingue
- Cohen F. *Legal norms in corrections*. (Washington, 1967)
- Community Parole. *Deuxième rapport intérimaire*. (Toronto, 1972)
- Compass. *This is Compass: Volunteers—helping youth find its way*. (Winnipeg, Man.)
- Coquelle, Jean. *Ebauche pour une théorie nouvelle du traitement de la délinquance*, 1972. (Thèse)
- Crothers, Carol. *Crimes, Penalties and Legislatures*
- Davis, K. *Discretionary Justice—A Preliminary Inquiry*, Baton Rouge, Presses de l'Université d'État de la Louisiane, 1969
- Dawson, Robert O. *Sentencing: the decision as to type, length and conditions of sentence*. Boston, Little Brown, 1969
- Dumont, Anthony et autres. *Parole Policy—a minority view*. (Exposé concernant le rapport de 1971 de la Commission des libérations conditionnelles d'Angleterre, préparé par d'anciens membres de la Commission des libérations conditionnelles)
- Edmison, J. Alex. «First Step in Canadian after-care». (Allocution prononcée au Congrès canadien des services correctionnels, Halifax (N.-É.) le 29 juin 1967.) *Chitty's Law Journal*, mai 1968. (Texte reproduit et distribué par la Commission nationale des libérations conditionnelles)
- Edmison, J. Alex. «Parole failures and parole successes». *Chitty's Law Journal*, juin 1966
- Edmison, J. Alex. *Prisoner's aid profiles—past and present* (Allocution prononcée à l'assemblée annuelle de la Société John Howard de l'Ontario) (Toronto, 1964)
- Fox, Richard G. «Temporary absence, work-release and community-based corrections in Ontario». *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 4(1): 46-61, 1971
- Glaser, D. et autres. *The sentencing and parole process* (travail préparé pour les Instituts nationaux de libération conditionnelle). (Washington) Ministère de la Santé, de l'Éducation et du Bien-être social des États-Unis, 1966

- Canada. Ministère du Solliciteur général. *Rapport annuel*, 1970-1971 (Ottawa, Information Canada, 1971) Bilingue
- Canada. Ministère du Solliciteur général. *Memorandum* (re) Alternative reorganizations of the Parole Board, réorganisations possibles de la Commission des libérations conditionnelles, préparé par David Matas, adjoint spécial au Solliciteur général, et adressé à M. T. G. Street, président, Commission nationale des libérations conditionnelles. Date du 9 juin 1972
- Canada. Ministère du Solliciteur général. *Parole recidivism study*, au mois de juin 1972 (Préparé par le Centre de gestion des données)
- Canada. Ministère du Solliciteur général. *Study on drug traffickers*. Mai 1972. (Préparé par le Centre de gestion des données)
- Canada. Ministère du Solliciteur général. Groupe d'étude sur les centres résidentiels communautaires. Invitation à présenter des mémoires sur les centres résidentiels communautaires. (Ottawa, 1972) Bil.
- Canada. Ministère du Solliciteur général. Groupe d'étude sur les centres résidentiels communautaires. *Documents de travail*. (Ottawa, 1971-1972)
- Canada. Ministère du Solliciteur général. «Words from Inside»
- Canada. Ministère du Solliciteur général. Groupe d'étude sur les plans des établissements fédéraux à sécurité maximale. Rapport. (Ottawa, 1971) Bilingue
- Canada. Pour R-2 et R-4. *Guidelines for Decision-making* (Youth cases) AVERAGE total time served before release, Édition de sept. 1972
- Canada. Loi, statuts, etc.: *Loi sur la libération conditionnelle de détenus et Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*. Codification administrative. (Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970)
- Canada. *Note de service*. Demande de données statistiques concernant la surveillance obligatoire. Renseignements statistiques. (Ottawa, 1972)
- Canada. Commission nationale des libérations conditionnelles: *Aperçu du régime canadien de libération conditionnelle à l'intention des juges, des magistrats et des forces de police*. (Ottawa)
- Canada. Commission nationale des libérations conditionnelles. Conférence des représentants de districts (région de l'Est, Ottawa, 1971. (*Documentation*) 9 au 11 juin
- Canada. Commission nationale des libérations conditionnelles. Conférence des représentants de districts (région de l'Ouest, Banff (Alberta), 1971. (*Documentation*) : 25 et 26 octobre
- Canada. Commission nationale des libérations conditionnelles. *Manuel de la libération conditionnelle*, Ottawa. Bilingue
- Canada. Commission nationale des libérations conditionnelles. Conférence conjointe des régions de l'Ontario, Kingston (Ont.) 1969. *Rapport: 15-17 octobre* (Participants: représentants du Service national des libérations conditionnelles, du Service canadien des pénitenciers et de la Société John Howard)
- Canada. Commission nationale des libérations conditionnelles. *Mémoire* sur les réorganisations possibles de la Commission nationale des libérations conditionnelles, adressé par T. G. Street, président, au Solliciteur général, en date du 29 juin 1972
- Canada. Commission nationale des libérations conditionnelles. *Mémoire* au sujet de la réorganisation de la Commission nationale des libérations conditionnelles, adressé par T. G. Street, président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, à M. Jean-Pierre Goyer, Solliciteur général, en date du 29 juin 1972
- Canada. Commission nationale des libérations conditionnelles. *Mémoire* à tous les agents du Service des libérations conditionnelles au sujet de l'exemption des règles quant à la durée qui régissent ordinairement l'admissibilité à la libération conditionnelle—notre dossier n° 62298, de F. P. Miller, directeur exécutif, Service national des libérations conditionnelles, en date du 11 août 1970
- Canada. Commission nationale des libérations conditionnelles. *Libération conditionnelle au Canada: ce n'est pas ça, mais ça*. (Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970) Bilingue
- Canada. Commission nationale des libérations conditionnelles. *Surveillance des libérés conditionnels: guide des surveillants*. (Ottawa) Bilingue

APPENDICE D BIBLIOGRAPHIE¹

- Bewley, A. L., Résumé des cas de personnes qui (1) ont un dossier chargé, mais qui (2) ont néanmoins été libérées conditionnellement et qui (3) ont commis des infractions graves ou assez graves pendant qu'elles bénéficiaient de la libération conditionnelle (*nota*: ensemble de cas choisis parmi les plus graves violations de la libération conditionnelle, au cours des deux dernières années, dans la région de Vancouver seulement), préparé par le juge A. L. Bewley, de la cour provinciale de la Colombie-Britannique, Vancouver, 1972
- Bowie, Douglas, «Some Aspects of Parole in Canada», *Law Journal of l'Université Queen's*, 2: 167-207, 1971
- Colombie-Britannique (province), Director of Correction. *Annual Report*, 1971 (Imprimeur de la Reine, Victoria)
- Colombie-Britannique. Cour provinciale. *Warrant of Commital upon Conviction to the Lower Mainland Regional Correctional Centre*, Comité de Westminster, C.-B. (formule)
- Colombie-Britannique (Université) Citizen Participation in Federal Prisons Corrections Project. *Mémoire présenté au Groupe d'étude sur la mise en liberté des détenus* (Vancouver, 1972)
- Colombie-Britannique (Université), *École de travail social. Proposal for Phase II of University of British Columbia Citizen Participation Project in Federal Corrections*; travail préparé pour le Service canadien des pénitenciers (Vancouver, 1972)
- Burkart, E. A., *Interstate Cooperation in Probation and Parole*.
- Calgary (ville). Service de la police. Chef de police, *Lettre au chef de police de la police municipale de Vancouver*, à l'attention du commandant de la division des homicides au sujet de Deryl Frederick Livingston FPS 144869A, en date du 10 juillet 1972
- Canada. Canadian Committee on Corrections. *Report: Toward Unity: Criminal Justice and Corrections*. (Queen's Printer) (Imprimeur de la Reine, Ottawa) 1969
- Canada. Service canadien des pénitenciers. *Rapport hebdomadaire du nombre de détenus*. Définitions
- Canada. Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle. *Rapport: Justice pénale et correction: un lien à forger*. (Ottawa, Imprimeur de la Reine) 1969
- Canada. Comité institué pour faire enquête sur les principes et les méthodes suivis au service des pardons du ministère de la Justice du Canada. *Rapport*. (Ottawa, Imprimeur de la Reine) 1956. Bilingue
- Canada. Commission nationale des libérations conditionnelles. Conférence régionale du Québec, Laval (Qué.) 1971. *Rapport et documents déposés à la réunion*: 22 au 24 septembre
- Canada. Commission nationale des libérations conditionnelles. Proposition en vue de la réorganisation de la Commission nationale des libérations conditionnelles: d'après les recommandations présentées par le personnel des bureaux de districts de la Commission, rédigé par J.-H. Leroux, 1972

¹ Les documents de référence non publiés ont été déposés à la bibliothèque du ministère du Solliciteur général. Les titres sont cités en français et en anglais, le cas échéant.

ÉTAT DE WASHINGTON

OLYMPIA

M. B. JOHNSON, président de la Commission des périodes d'emprisonnement et des libérations conditionnelles, État de Washington
M. G. JOHNSON, membre de la Commission des périodes d'emprisonnement et des libérations conditionnelles, État de Washington

WASHINGTON (D.C.)

M. H. C. EGLIT, avocat-conseil en corrections, sous-comité n° 3 chargé d'étudier les méthodes et l'organisation des régimes des États et du gouvernement fédéral concernant les libérations conditionnelles, Comité des questions judiciaires, Chambre des représentants
M. P. HOFFMAN, sous-section des recherches, Service des libérations conditionnelles des États-Unis
L'hon. R. W. KASTENMEIER, président, et des membres du sous-comité n° 3 chargé d'étudier et de réviser les méthodes et l'organisation des régimes des États et du gouvernement fédéral concernant les libérations conditionnelles, Comité des questions judiciaires, Chambre des représentants
M. M. H. SIEGLER, président de la Commission des libérations conditionnelles des États-Unis

M. K. WRIGHT, représentant de district du Service national des libérations conditionnelles, et des membres de son personnel

ANGLETERRE

CAMBRIDGE

M. K. O. HAWKINS, Institut de criminologie, Université de Cambridge
M. D. WEST, psychiatre, ancien membre de la Commission des libérations conditionnelles, Institut de criminologie, Université de Cambridge

LONDRES

Sir C. ARVOLD, recorder de Londres
M. W. R. COX, directeur du Service des prisons, ministère de l'Intérieur
M. A. A. DUMONT, avocat, ex-membre de la Commission des libérations conditionnelles
Mme H. E. FORBES, directrice de la division P3, Service des prisons, ministère de l'Intérieur
M. A. FOWLES, chercheur, sous-section des recherches, ministère de l'Intérieur
M. A. W. GLANVILLE, secrétaire d'Etat adjoint, division H2, ministère de l'Intérieur
M. H. GONSALVES, secrétaire de la Commission anglaise des libérations conditionnelles
Lord HUNT, président de la Commission des libérations conditionnelles, et les membres suivants:

M. J. BRADLEY

M. R. CALDERWOOD

M. S. R. ESHELBY

M. R. HARRIS

M. G. JONES

L'hon. juge G. LANE

M. H. R. ROLLIN

M. G. ROSE

L'hon. juge S. SHAW

M. A. F. WILCOX

COMITÉ LOCAL DE RÉVISION, prison de Wormwood Scrubs

M. R. MARK, Commissaire de la police métropolitaine, New Scotland Yard

Mlle P. MAYHEW, chargée de recherches, section des recherches sur la libération conditionnelle, sous-section des recherches, ministère de l'Intérieur

M. J. REID, gouverneur adjoint, prison de Wormwood Scrubs, et des membres de son personnel

Mme F. SIMON, chercheur, sous-section des recherches, ministère de l'Intérieur

M. J. THOMPSON, directeur, division H2, ministère de l'Intérieur

M. J. H. WALKER, secrétaire d'Etat, division C4, ministère de l'Intérieur

L'hon. juge G. WALLER, ancien vice-président de la Commission des libérations conditionnelles

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

ÉTAT DE NEW-YORK

ALBANY

M. W. BAKER, sous-commissaire, ministère des Services correctionnels, Etat de New-York

M. W. DUNBAR, sous-commissaire général, ministère des Services correctionnels, Etat de New-York

New-York

Le professeur D. NEWMAN, École de justice criminelle, Université d'Etat de New-York

Le professeur V. O'LEARY, École de justice criminelle, Université d'Etat de New-York

Le Commissaire P. G. REAGAN, président de la Commission des libérations conditionnelles

de l'Etat de New-York

Le professeur L. WILKINS, École de justice criminelle, Université d'Etat de New-York

M. E. W. WILLIS, sous-commissaire, Gendarmerie royale du Canada, ministre du Solliciteur général

PROVINCE DE L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

CHARLOTTETOWN

L'hon. G. BENNETT, ministre de la Justice, province de l'Île-du-Prince-Édouard
M. W. MCKAY, sous-procureur général adjoint, province de l'Île-du-Prince-Édouard

PROVINCE DE QUÉBEC

COWANSVILLE

M. J. M. ABGRALL, sous-directeur adjoint, institution de Cowansville
M. D. LAURIN, sous-directeur, institution de Cowansville
M. G. MARINEAU, directeur de l'institution de Cowansville et des membres de son personnel

LAVAL

M. J.-P. DESGROSSEILERS, directeur de l'institution Leclerc
M. L.-J.-R.-J. JOURDAIN, coordonnateur régional des programmes, Service canadien des pénitenciers
M. J.-C.-A. LAFERRIÈRE, directeur régional, Service canadien des pénitenciers
M. L.-H. SAINT-PIERRE, directeur du Centre fédéral de formation

MONTREAL

M. L. GENEST, directeur régional du Service national des libérations conditionnelles, et des membres de son personnel
M. G. GIROUX, chef de la police municipale de Chicoutimi, président de l'Association des chefs de police et de pompiers de la province de Québec
M. D. GOULET, secrétaire général de l'Association des chefs de police et de pompiers de la province de Québec
Le professeur P. LANDREVILLE, Section de criminologie, Université de Montréal
Le professeur A. NORMANDEAU, Section de criminologie, Université de Montréal

QUÉBEC

L'hon. J. CHOQUETTE, ministre de la Justice du Québec
M. R. LABELLE, directeur des Services de détention, Division des centres de liberté surveillée et de détention, ministre de la Justice du Québec
M. J.-M. LAVOIE, Service national des libérations conditionnelles, et des membres du bureau de district
M. R. OUELLET, directeur du service de liberté surveillée, Division des centres de liberté surveillée et de détention, ministre de la Justice du Québec

PROVINCE DE LA SASKATCHEWAN

REGINA

M. L. GERINGER, ministre des Services sociaux, province de la Saskatchewan
M. S. HUNTER, directeur général, Société John Howard et Société Elizabeth Fry, province de la Saskatchewan
L'hon. A. TAYLOR, ministre des Services sociaux, province de la Saskatchewan
M. H. THOMPSON, directeur suppléant des Services de correction, ministre des Services sociaux, province de la Saskatchewan

M. L. HACKL, conseiller spécial, ministère des Services correctionnels, province de l'Ontario
M. J. HOGARTH, Osgoode Hall, Université York
Mme L. JAMES, Centre de criminologie, Université de Toronto
M. A. M. KIRKPATRICK, secrétaire général de la Société John Howard du Canada
M. E. LABOUCANE, directeur du Service communautaire des libérations conditionnelles
M. D. MASON, Services d'assistance postpénale aux adultes, ministère des Services correctionnels, province de l'Ontario
M. H. MOHR, Osgoode Hall, Université York
M. P. McNAUGHTON-SMITH, Centre de criminologie, Université de Toronto
M. F. POTTS, président du Bureau de libération conditionnelle, province de l'Ontario
M. D. SINCLAIR, sous-ministre, ministère des Services correctionnels, province de l'Ontario
M. G. THOMPSON, sous-ministre adjoint, ministère des Services correctionnels, province de l'Ontario

OTTAWA

M. C. BOUCHARD, membre de la Commission nationale des libérations conditionnelles
M. J. BRAITHWAITE, Commissaire adjoint des pénitenciers, ministère du Solliciteur général
M. E.-A. CÔTÉ, Solliciteur général adjoint
M. P.-A. FAGUY, Commissaire des pénitenciers, ministère du Solliciteur général
M. R. FRITH, avocat-conseil, Bureau du Commissaire aux langues officielles
M. J.-P. GILBERT, membre de la Commission nationale des libérations conditionnelles
L'hon. J.-P. GOYER, Solliciteur général
M. T. GRYGIER, directeur du Centre de criminologie, Université d'Ottawa
M. W. L. HIGGITT, Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, ministère du Solliciteur général
M. B. C. HOFLEY, Solliciteur général adjoint par intérim
M. K. HOLT, directeur suppléant, Division de la statistique judiciaire, Statistique Canada
M. V. L. JONES, président, et des membres du Groupe d'étude sur les délinquants sexuels dangereux, Service canadien des pénitenciers, ministère du Solliciteur général
M. R. JUBINVILLE, directeur exécutif, Comité des affaires juridiques et constitutionnelles, Sénat du Canada
Mlle M. L. LYNCH, membre de la Commission nationale des libérations conditionnelles
M. N. MACCAGNO, membre de la Commission nationale des libérations conditionnelles
M. F. MILLER, directeur exécutif de la Commission nationale des libérations conditionnelles, ministère du Solliciteur général
M. D. R. McCOMB, Centre de consultation, ministère du Solliciteur général
M. W. MCGRATH, directeur général, Association canadienne de criminologie
M. R. McWILLIAMS, membre de la Commission nationale des libérations conditionnelles
Le professeur W. R. OUTERBRIDGE, président, et des membres du Groupe d'étude sur les centres résidentiels communautaires, ministère du Solliciteur général
L'hon. sénateur H. PROWSE, président du Comité des affaires juridiques et constitutionnelles, Sénat du Canada
M. S. SHUSTER, Division des recherches, ministère du Solliciteur général
M. K. STEVENSON, membre de la Commission nationale des libérations conditionnelles
M. T. G. STREET, président de la Commission nationale des libérations conditionnelles
M. Roger TASSE, Solliciteur général adjoint
M. A. THERRIEN, vice-président de la Commission nationale des libérations conditionnelles
M. J.-M. THIBAUT, Service de gestion, ministère du Solliciteur général
M. J. F. TOWNSEND, chef, Centre de données statistiques, ministère du Solliciteur général
M. G. TREMBLAY, membre de la Commission nationale des libérations conditionnelles

PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK

FREDERICTON

L'hon. J. B. M. BAXTER, ministre de la Justice du Nouveau-Brunswick
M. G. GREGORY, ministre de la Justice, province du Nouveau-Brunswick
M. R. KING, sous-ministre, ministère de la Justice, province du Nouveau-Brunswick

MONCTON

M. Justin SULLIVAN, représentant de district du Service national des libérations conditionnelles

SAINT-JEAN

M. J. L. SULLIVAN, représentant de district du Service national des libérations conditionnelles

PROVINCE DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE

HALIFAX

M. A. CAMPBELL, ancien directeur du Service des corrections, ministère du procureur général, province de la Nouvelle-Écosse
M. W. MCKENZIE, ministre du procureur général, province de la Nouvelle-Écosse
L'hon. L. PAGE, c.r., procureur général de la province de la Nouvelle-Écosse
M. J. UNROE, représentant de district du Service national des libérations conditionnelles, et des membres de son personnel

PROVINCE DE L'ONTARIO

KINGSTON

M. H. BELL, directeur adjoint, institution Millhaven
M. D. CHINNERY, directeur adjoint des services, institution de Kingston
M. W. CHITTY, directeur de l'institution Joyceville
M. C. A. M. EDWARDS, représentant de district du Service national des libérations conditionnelles, et des membres de son personnel
M. S. FARRELL, directeur régional adjoint du service de classement, Service canadien des pénitenciers
M. E. NOEL, directeur adjoint, institution de Collins Bay
M. A. TRONO, directeur régional (programmes), Service canadien des pénitenciers

TORONTO

M. H. ADAMSON, chef de police de la région métropolitaine de Toronto
M. AKROYD, sous-chef de police de la région métropolitaine de Toronto
L'hon. C. J. S. APPS, ministre des Services correctionnels, province de l'Ontario
M. R. BEAMES, représentant de district du Service national des libérations conditionnelles, et des membres de son personnel
Mme S. BINNIE, Centre de criminologie, Université de Toronto
L'inspecteur COLLIS, du Service de la police de la région métropolitaine de Toronto
M. K. COUSE, secrétaire général de la Société John Howard de l'Ontario
M. E. EPP, administrateur régional des institutions des adultes, ministère des Services sociaux, province de l'Ontario
M. J. FARQUHAR, directeur adjoint de la prison de la région métropolitaine de Toronto
M. R. FOX, coordonnateur des programmes communautaires, ministère des Services correctionnels, province de l'Ontario
L'inspecteur GIBSON, du Service de la police de la région métropolitaine de Toronto

L'inspecteur HALLAM, du Service de police de la ville de Vancouver
 L'inspecteur V. MOLINO, du Service de police de la ville de Vancouver
 M. McBRAYNE, commissaire de police de la ville de Vancouver-Ouest, président de l'Association canadienne des chefs de police et adjoint
 L'inspecteur S. ROBERTSON, du Service de police de la ville de Vancouver
 M. F. S. ROCKSBOROUGH, directeur du Service des corrections, agent en chef du Service de probation, province de la Colombie-Britannique
 UNIVERSITÉ DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE, École de service social:
 Entreprise spéciale de recherches sur la libération conditionnelle (sous l'égide du Service canadien des pénitenciers):
 Mlle S. VETS, surveillante
 Mlle S. BALFOUR
 Mlle J. CURRY
 M. R. DUNBAR
 M. L. GRANT
 M. L. KAUFMANN
 M. J. MACDONALD
 Mlle J. MACDONALD
 M. C. MACKIE
 M. I. MCKAY

VICTORIA

M. M. GAW, représentant de district du Service national des libérations conditionnelles
 M. Gilbert KENNEDY, sous-procureur général, province de la Colombie-Britannique

PROVINCE DU MANITOBA

WINNIPEG

M. S. BELL, directeur suppléant du Centre communautaire de correction, Service canadien des pénitenciers
 Le juge I. DUBIENSKY, ex-président de la Société de criminologie et de correction du Manitoba
 Le magistrat en chef H. GYLES, province du Manitoba
 M. D. REMPEL, représentant de district du Service national des libérations conditionnelles, et des membres de son personnel
 M. R. SLOUGH, directeur du Service des corrections, province du Manitoba
 M. J. TAVERNER, sous-ministre adjoint, ministère de la Santé et du Développement social, province du Manitoba
 L'hon. R. TOUPIN, ministre de la Santé et du Développement social, province du Manitoba

PROVINCE DE TERRE-NEUVE

SAINT-JEAN

M. R. EVANS, représentant de district du Service national des libérations conditionnelles, et des membres de son personnel
 L'hon. T. HICKEY, ministre des Services sociaux et de la Réadaptation, province de Terre-Neuve et du Labrador
 M. V. MCGAULAY, sous-ministre adjoint, ministère de la Justice, province de Terre-Neuve et du Labrador
 M. F. SIMS, directeur de la Division de la réadaptation, ministère des Services sociaux et de la Réadaptation, province de Terre-Neuve et du Labrador
 M. SQUIRES, directeur adjoint du pénitencier de Sa Majesté

APPENDICE C

PERSONNES ET GROUPES ENTENDUS

PROVINCE DE L'ALBERTA

DRUMHELLER

ALBERTA NATIVE Brotherhood of Indians and Metis, institution Drumheller: Don Yellowfly, R. Royer et des collègues

COMITÉ DES DÉTENUÉS, institution Drumheller: Arthur Saunders, président, et des collègues

CONSEIL DE FORMATION DES DÉTENUÉS, institution Drumheller

M. P. M. S. JUTRAS, directeur de l'institution Drumheller, et des membres de son personnel

M. S. SCRUTTON, directeur adjoint de l'institution Drumheller

EDMONTON

M. C. CUNNINGHAM, directeur général des Services d'orientation des autochtones

M. R. GILLIES, représentant de district, Service national des libérations conditionnelles, et des membres de son personnel

M. J. D. LEECH, directeur des Services sociaux de la province de l'Alberta

L'hon. C. M. LEITCH, c.r., procureur général de la province de l'Alberta

M. J. C. RYAN, directeur suppléant du Centre Griesen

M. S. SHANKS, directeur général adjoint des Services d'orientation des autochtones

PROVINCE DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

ABBOTSFORD

Mlle A. ANDRES, Services communautaires MSA

M. A. BENDER, surveillant de la formation, institution Matsqui

Mlle J. CURRY, agent de placement communautaire, institution Matsqui

M. C. HARDY, surveillant adjoint, formation professionnelle, institution Matsqui

COMITÉ DES DÉTENUÉS, institution Matsqui: M. J. Smith, président, et des collègues

CONSEIL DE FORMATION DES DÉTENUÉS, institution Matsqui

M. J. JACKSON, délégué d'atelier, institution Matsqui

M. F. LEACH, directeur adjoint suppléant de la détention, institution Matsqui

M. D. McREGG, directeur suppléant, institution Matsqui

Le Dr O. ROY, directeur du Centre médical régional, Service canadien des pénitenciers

M. S. TSCHIERSCHWITZ, agent de classement, institution Matsqui

VANCOUVER

Le juge L. BEWLEY, juge de la cour provinciale

M. O. FONSECA, représentant de district du Service national des libérations conditionnelles, et des membres de son personnel

APPENDICE B
STATISTIQUE CONCERNANT
LES TENDANCES RELATIVES À LA DEMANDE, L'OCTROI ET
LA FIN (POUR VIOLATION) DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES AU CANADA
DEPUIS LEUR MISE EN APPLICATION (1959-1971)
(Libérations conditionnelles ordinaires)

Nombre de libérations conditionnelles 31 décembre 1971													5,374			
Année	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971			
FÉDÉRALES																
Pourcentage des demandes admissibles	—	85%	64%	64%	57%	56%	61%	62%	66%	71%	75%	83%	89%			
Demandes octroyées pendant l'année	994	1,192	1,005	885	663	751	1,127	1,114	1,328	1,331	2,030	2,852	2,785			
Pourcentages des demandes octroyées	44%	34%	35%	32%	26%	29%	37%	41%	47%	42%	62%	64%	61%			
PROVINCIALES																
Demandes octroyées pendant l'année	1,044	1,333	1,292	987	1,126	1,101	1,170	1,382	1,760	2,187	3,062	3,071	3,493			
Pourcentage des demandes octroyées	41%	51%	32%	30%	31%	29%	31%	39%	46%	54%	70%	74%	71%			
TOTAL																
Demandes octroyées pendant l'année	2,038	2,525	2,297	1,872	1,789	1,852	2,297	2,496	3,088	3,518	5,092	5,923	6,278			
Pourcentage des demandes octroyées	42%	41%	33%	31%	29%	29%	34%	40%	46%	49%	66%	69%	66%			
Révocations pendant l'année	60	97	115	97	122	111	107	127	141	176	212	365	367			
Déchéances pendant l'année	58	94	141	114	114	95	85	116	151	206	339	639	1,142			
Total pendant l'année	118	191	256	211	236	206	192	243	292	382	551	1,004	1,509			

Si l'on décidait d'adopter un système de condamnations fixées par la loi pour toutes les peines supérieures à deux ans et de maintenir la fixation des peines par le tribunal pour les peines de moins de deux ans, il faudrait prendre des dispositions pour le cas où l'accusé est condamné à purger consécutivement plusieurs peines d'une durée déterminée, inférieure pour chacune d'elles à deux ans, mais dont le total dépasse deux ans. Le plus facile serait sans doute d'interdire au tribunal d'imposer des peines consécutives de durée déterminée, lorsque le total des peines que doit purger l'accusé dépasse deux ans. Par exemple, supposons le cas d'un accusé trouvé coupable d'un certain nombre d'infractions pour lesquelles il peut être condamné à des peines d'une durée déterminée de moins de deux ans chacune; au total, la durée de ces peines et de toute autre peine qu'il peut avoir à purger est de deux ans ou plus. Dans un tel cas, le tribunal qui prononce la condamnation doit :

- a) soit imposer une peine de durée déterminée qui, ajoutée à toute autre peine que l'accusé purge déjà, ne dépasserait pas deux ans,
 - b) soit imposer une peine de trois ans fixée par la loi.
- Un autre problème se pose dans le cas de l'accusé reconnu coupable d'un certain nombre d'infractions dont l'une le rend passible d'une peine de pénitencier dont la durée est clairement déterminée par la loi applicable. Voici trois des solutions possibles dans ce cas :

- a) Les peines seraient concourantes, de sorte que l'accusé ne purgerait effectivement que la plus longue de ces peines, correspondant au plus grave des crimes qu'il a commis. Même si cette solution semble assez satisfaisante, elle présente aussi certains inconvénients :

- (i) Il y a quelque répugnance, pour le sens de la justice, à admettre que des crimes distincts, qui peuvent effectivement n'avoir aucun rapport entre eux, demeurent impunis parce que la peine qui y est attachée est concourante à la peine imposée pour un crime plus grave,
- (ii) Une suite d'infractions relativement légères, dont chacune correspond à l'une des peines maximales les plus faibles, peut en réalité témoigner d'un comportement délinquant qui, pour la protection du public, exigerait une période d'incarcération et de désocialisation plus longue que celles que prévoient les condamnations fixées par la loi.

- b) La loi pourrait disposer que la peine maximale établie pour chaque infraction soit purgée consécutivement. On réglerait ainsi la plupart des problèmes posés dans l'alinéa a) ci-dessus. Cette solution a pour inconvénient d'entraîner des périodes d'incarcération d'une longueur théoriquement astronomique. Même si la Commission conservait le pouvoir de libérer ces détenus n'importe quand, il nous semble souhaitable d'éviter un système dans lequel les durées maximales de détention seraient ridicules;

- c) Le tribunal qui prononce la sentence garderait le pouvoir discrétionnaire, à peu près comme dans le système actuel, de décider que les peines imposées pour des crimes distincts soient concourantes ou consécutives; mais il faudrait fixer un plafond au total des peines consécutives. C'est la solution que nous recommandons. A notre avis, le total des peines consécutives, lorsque la plus longue de ces peines est de trois ans, ne devrait pas excéder dix ans et, dans les autres cas, il ne devrait pas excéder quinze ans.

L'adoption d'un système de condamnations fixées par la loi supposerait l'abrogation de la législation actuelle en matière de détention préventive, et son remplacement par un régime de condamnations prolongées qui seraient soumises à des durées maximales semblables.

devrait être automatiquement relevé des obligations de la libération conditionnelle, soit immédiatement, soit à la fin d'une période déterminée, par exemple, d'une année.

Voici, à notre avis, les principaux avantages que comporterait un tel système:

1. La disparité dans les condamnations serait sensiblement réduite. Alors que les sentences sont aujourd'hui prononcées par des centaines de juges et de magistrats dispersés à travers le Canada, qui n'ont guère la possibilité de coordonner leur action, un organisme unique serait chargé, dans chaque région, de prononcer les condamnations. Grâce à son service de renseignements, la Commission régionale serait en mesure de se donner des normes d'action uniformes et, grâce à son pouvoir de contrôle, d'assurer cette uniformité au niveau des Commissions locales.
2. Dans le système actuel, la condamnation présente notamment le caractère d'une décision prospective et conjecturale, étayée par une certaine connaissance des données scientifiques, mais impossible à faire contrôler ou repenser par la suite par ses auteurs. Même si la sentence fait l'objet d'un appel, de façon générale, cet appel est jugé d'après le contenu du dossier au moment où la première décision a été rendue. Par ailleurs, les décisions concernant la libération conditionnelle changent les conséquences de la sentence, bien que la Commission nationale des libérations conditionnelles soit un organisme entièrement distinct des tribunaux qui prononcent les sentences. En vertu du système que nous proposons, l'organisme qui fixe le minimum de la peine est aussi celui qui conserve en permanence le pouvoir de modifier ce minimum en fonction de l'évolution personnelle du détenu et de celle du milieu social.
3. Les condamnations fixées par la loi faciliteraient l'application de tout «programme de rééducation» que pourrait éventuellement permettre d'élaborer l'étude des modifications du comportement.
4. Le système que nous proposons offre une plus grande souplesse pour la mise à l'épreuve des détenus par la libération graduelle, et assure ainsi une plus grande protection à la société.

Un certain nombre d'arguments peuvent être invoqués à l'encontre du système que nous proposons pour les condamnations; on peut les réfuter de la façon suivante:

1. Même si, en théorie, c'est le tribunal qui impose la sentence, alors que la Commission ne fixe que la date de libération, en réalité, dans la quasi-totalité des cas, c'est la Commission qui détermine la durée réelle de la peine à purger. Au moment où la sentence est imposée, l'accusé reconnu coupable jouit d'importantes garanties, qui sont d'ailleurs à la base même de notre système judiciaire. Par conséquent, il nous semble nécessaire, en établissant un tel système, d'aller plus loin encore que nous ne l'avons fait quand il a été question des garanties de procédure à donner à l'accusé³
2. On craint que le système que nous proposons pour les condamnations ne prolonge, en moyenne, la durée véritable de l'emprisonnement. Nous nous attendrions à ce que certains détenus passent plus de temps en prison que ce ne serait le cas en vertu du système actuel. Mais d'autres seraient incarcérés moins longtemps. Rien ne permet de croire qu'en lui-même, un système de peines d'une durée indéterminée comporte une tendance à hausser la durée moyenne de la détention, ou que la durée moyenne des peines soit généralement plus longue que dans un système de condamnations à des peines fixes⁴.
3. Les extrapolations pour un système de condamnations fixées par la loi indiquent que la Commission de libération conditionnelle aurait des responsabilités plus importantes. Selon nous, les besoins de la société aussi bien que les droits des détenus justifient cet accroissement de ses responsabilités.

³ Voir le chapitre VII. On peut fortement soutenir, par exemple, que des audiences où sont fixées les sentences devraient être ouvertes sans restriction au public.

⁴ Voir Hawkins, K. O. *Parole Selection: The American Experience*, thèse de doctorat inédite. Université de Cambridge (1971), pages 63-66. Bureau des prisons du Département de la Justice des États-Unis, *State Prisoners, Admissions and Releases*, 1964, Washington (D.C.), 1967.

comparaitrait ensuite devant la Commission régionale ou, s'il y a lieu, devant la Commission locale. La Commission disposerait alors, si l'affaire y a donné lieu, d'un rapport préventif, du dossier du tribunal ayant jugé l'affaire, du rapport établi par le Service des libérations conditionnelles à la suite de la condamnation et des rapports établis par le centre de réception de l'institution pénale. À partir de ces rapports et de la comparution du détenu, la Commission déciderait de la durée minimale de la détention, permettant ainsi de prévoir la date prévue de libération du détenu, et ordonnerait le transfert du détenu à l'institution qu'elle jugerait la plus indiquée.

Cette décision devrait être prise au cours du mois qui suit l'arrivée du détenu à l'institution; nous estimons que la législation devrait prescrire à cette fin un maximum de trois mois. Une disposition devrait par ailleurs permettre la prolongation de ce délai pour des motifs exceptionnels, par exemple s'il faut placer le détenu sous observation psychiatrique pendant un certain temps. On notera que, dans l'hypothèse de l'adoption d'un régime contractuel de libération conditionnelle, ce serait à cette étape que le détenu serait d'abord invité à souscrire à ce contrat.

Une fois déterminée la durée minimale de la peine, le détenu serait envoyé à l'institution où il devrait la purger, sous réserve d'une décision ultérieure de la transférer.

Il importe de s'assurer que chaque cas fait régulièrement l'objet d'une révision, à la fois pour inciter les institutions à établir des programmes au bénéfice de tous les détenus, y compris ceux qui sont condamnés à de longues peines, et pour s'assurer que le programme de base est appliqué convenablement. En conséquence, nous recommandons que la Commission soit tenue d'entendre chaque détenu au moins une fois tous les douze mois, jusqu'à ce qu'il soit libéré¹. Chaque fois, le détenu serait personnellement entendu, et la Commission serait habilitée à réduire le minimum de la peine. À titre exceptionnel, la Commission serait aussi habilitée à prolonger cette durée minimale; mais les critères pour établir les circonstances dans lesquelles cela serait possible devraient être précisés en termes clairs dans la loi. Nous proposons qu'on s'en tienne aux cas suivants:

a) Lorsqu'il paraît y avoir un risque sérieux que le détenu, s'il est libéré au terme du minimum de sa peine, ne se conforme pas aux conditions de sa libération et qu'il commette de ce fait des infractions entraînant un préjudice grave pour la société;

b) Lorsque le détenu a enfreint le règlement de l'institution et que, par conséquent, sa libération au terme du minimum de sa peine aurait un effet sérieusement préjudiciable à la discipline carcérale.

Au terme du minimum de sa peine, le détenu serait libéré sous condition, généralement sous surveillance et avec l'assistance des agents compétents. Il importe beaucoup que sa période de liberté conditionnelle n'équivaille pas nécessairement au temps qu'il lui resterait à purger pour atteindre le maximum de la peine. En général, il ne semble pas vraiment utile d'allonger la période de liberté conditionnelle. En outre, dans le cas d'un détenu libéré sous condition mais exposé à une peine maximale très longue, la police et les autorités préféreront très probablement utiliser cette peine maximale pour le faire remettre en prison, plutôt que de le poursuivre pour de nouvelles infractions. Il n'y a probablement pas lieu de faire préciser par la loi une durée maximale spécifique pour la période de surveillance de la liberté conditionnelle; cependant, nous proposons que la loi prescrive une durée normale de dix-huit mois, et exige qu'une prolongation ou qu'un abrégement de cette période fasse l'objet d'une décision spéciale de la Commission. Dans tous les cas, la décision devrait être communiquée par écrit au détenu et, si la durée était prolongée, ce dernier devrait avoir droit à une audience². Lorsque le détenu est affranchi de la surveillance, à la fin de la période de libération conditionnelle, il

¹ Dans un petit nombre de cas, il est peu probable, en dépit des efforts du détenu, qu'il obtienne la révision du minimum de sa peine. La Commission devrait porter une attention particulière à ces cas et éviter, autant que possible, que l'audience annuelle ne devienne, pour ces détenus, un épisode traumatisant ou cruel.

² Voir chapitre VII.

APPENDICE A

UNE RECOMMANDATION EN FAVEUR DE CONDAMNATIONS FIXÉES PAR LA LOI

Certains des recommandations que nous allons faire ici demandent des études plus poussées que nous recommandons d'entreprendre sans délai. Nous reconnaissons aussi que nos propositions à cet égard pourraient susciter de fortes réactions, certaines favorables, mais d'autres défavorables; il y aurait donc lieu, avant de les adopter, d'offrir au public l'occasion d'exposer ses idées et d'en débattre en connaissance de cause. Les recommandations que nous avons formulées dans le cours de notre rapport ne dépendent en rien de l'acceptation de celles du présent appendice, et elles peuvent être adoptées immédiatement. Si ces recommandations visant le régime des sentences devaient être acceptées, nous pensons que l'organisation du Service de libération conditionnelle que nous préconisons dans le rapport pourra s'y adapter sans changements très importants.

Dans le présent appendice, nous recommandons que les tribunaux ne puissent plus imposer de condamnations au pénitencier pour une peine dont ils déterminent la longueur, et nous recommandons l'adoption d'une échelle de peines dont le maximum serait fixé par la loi, sans que le tribunal puisse, à sa discrétion, en fixer la durée minimale.

Une fois l'accusé reconnu coupable, le tribunal aurait le choix entre trois types de condamnations:

a) Condamnations non carcérales, y compris les condamnations de type semi-carcéral, comme par exemple la probation avec obligation d'habiter dans un foyer de réadaptation;

b) Condamnations carcérales précises et courtes d'une durée maximale de deux ans, déterminée par le tribunal;

c) Condamnations au pénitencier, dont la durée serait déterminée par la loi.

Dans le cas de l'alinéa c) ci-dessus, le Code criminel prévoirait quatre catégories d'infractions correspondant à des peines maximales de trois ans, cinq ans, dix ans et d'emprisonnement à perpétuité.

Dans ce système, il est essentiel que le maximum ne soit pas trop élevé et que la loi ne prescrive aucun minimum. La valeur du système serait donc compromise si, à la suite d'une ou deux affaires isolées mais montées en épingle, on était amené à s'écarter, dans un sens ou dans l'autre, ou dans les deux sens à la fois, de ce principe. Il faut donc se garder de céder à cette tentation, mais le risque d'y succomber est peut-être le principal argument contre ce système.

Une fois le tribunal décidé à imposer une condamnation au pénitencier, il ne lui serait guère possible de modifier la durée de la peine, bien que la loi puisse prévoir que, dans certaines circonstances exceptionnelles, il soit loisible au tribunal d'imposer une peine inférieure au maximum légal. Toutefois, en principe, le tribunal serait tenu d'imposer la sentence prévue par la loi. A ce moment-là, le prisonnier est confié aux autorités pénitentiaires fédérales et il est alors possible, compte tenu des besoins du détenu en matière de réadaptation sociale, de formation, etc., et des risques qu'il présente pour la sécurité carcérale, de faire des suggestions quant à la durée et le lieu de son incarcération. Le détenu

mais nous voulons voir un certain nombre, plus élevé que le premier, de personnes qui ne présentent pas un danger social être mises à l'épreuve de la resocialisation. Plus importantes encore sont nos propositions concernant le mode de révocation, qui renforceraient la protection à laquelle la société a droit.

La libération conditionnelle met manifestement en cause un certain nombre d'éléments plus ou moins contradictoires. Considérer la libération conditionnelle comme le simple calcul d'un risque, ou comme un moyen de protéger la société par la réhabilitation du détenu, est aussi simpliste que de ne voir dans l'imposition d'une sentence qu'un acte punitif. Il est évident que certains détenus libérés sous condition commettront encore de nouvelles infractions et que dans d'autres cas, la décision de libérer un détenu suscitera encore l'appréhension du public. Le système que nous proposons vise à tenir compte non seulement des principaux éléments qui conditionnent les décisions, mais aussi des variations de l'opinion publique du milieu. Ceux qui l'appliqueront seront en mesure d'analyser ses déviations et de les corriger avant qu'un état de crise les force à adopter des changements précipités.

Nous tenons à rappeler que le système que nous proposons est fonction de la situation prévue à court terme dans les prisons du Canada et dans le domaine de la surveillance de la liberté conditionnelle. Cependant, à la lumière des travaux de recherches, des expériences et de l'analyse de leurs résultats, ce système encouragera et facilitera la mise en œuvre de programmes de réhabilitation mieux conçus, auquel il lui sera possible de s'adapter.

L'emprisonnement est une façon peu recommandable d'assurer la protection de la société de ses propres échecs. Pour des motifs pratiques, aussi bien qu'humanitaires et économiques, elle est bien loin de fournir la solution idéale, et il faut sans cesse s'efforcer de mettre au point des moyens plus acceptables et plus efficaces. Tant qu'on n'aura pas découvert de tels moyens, l'emprisonnement restera pour nous un mal nécessaire. C'est pourquoi la libération conditionnelle en constitue le complément essentiel, qui permet de s'assurer que le coût social et humain du système carcéral ne dépasse pas les avantages qu'on en attend.

violation des conditions de libération, allège le budget des institutions pénales et réduit les coûts intangibles de nouveaux délits. Si l'on adopte également les propositions que nous formulons à l'Appendice A, la hausse correspondante des coûts serait très limitée.

Dans le cours de notre rapport, nous avons longuement insisté sur les possibilités de raffinement des décisions qu'offrirait la mise en œuvre de nos propositions. Et puisque la libération conditionnelle est l'étape ultime du traitement du délinquant par le système pénal, cette décision permettrait en outre une certaine coordination des divers éléments de ce système. Si le processus décisionnel en matière de libération conditionnelle doit coûter davantage une fois nos recommandations adoptées, c'est qu'il ne coûte pas suffisamment dans le système actuel.

D'autres diront que le fonctionnement du système que nous proposons exigera probablement plus de temps. Nous avons prévu des audiences à toutes les étapes du processus de libération conditionnelle, ainsi que pour les décisions de transfert à l'intérieur même du système pénitentiaire. Ces audiences, même si nous leur donnons un caractère administratif, ne peuvent être brusquées. Nous prévoyons qu'avec le temps, l'intervention d'avocats et l'assistance judiciaire aux détenus indigents deviendront la règle lors de ces audiences, ce qui pourrait en prolonger encore la durée.

Au Canada, l'utilisation de la libération conditionnelle s'est développée au point de devenir la norme plutôt que l'exception dans l'élargissement des détenus. On ne saurait plus parler de la libération conditionnelle comme d'une manifestation de clémence, comme d'un privilège plutôt que d'un droit, ou comme d'un «contrat» que passe le détenu pour obtenir sa liberté. Selon nous, la libération conditionnelle est une partie précieuse du système pénal et nous souhaitons qu'on lui accorde de plus en plus d'importance. Parce que nous croyons fermement à la valeur du principe de la libération conditionnelle, nous sommes convaincus que son évolution et sa généralisation doivent et vont se poursuivre, pourvu qu'il soit appliqué au grand jour et en conformité des normes de la justice naturelle. Le danger ne réside pas dans une publicité et une procédure trop élaborées, bien au contraire; en matière de libération conditionnelle, la décision rendue de façon occulte et sans contrôle apparent n'en est que plus exposée, au cas d'erreur, aux abus de la presse à sensation et aux critiques sévères de l'opinion publique.

Selon nous, il est essentiel, pour préserver les fondements mêmes de la justice et pour assurer au système l'acceptation et la confiance des détenus qui y sont soumis, aussi bien que du grand public, que le processus décisionnel en matière de libération conditionnelle comporte la plus grande mesure possible de publicité et de contrôle. Ce principe est déjà depuis des siècles appliqué par le droit pénal à la détermination de la culpabilité ou de l'innocence. La publicité et le caractère ostensible des décisions ont une valeur intrinsèque; elles sont aussi de nature à stimuler les échanges d'idées propices à l'évolution et au perfectionnement du système.

De prime abord, le système proposé peut sembler inutilement complexe. Mais nous pensons que ce reproche correspond aux apparences plutôt qu'à la réalité. Nous convenons que l'organigramme fondé sur nos propositions, avec ses commissions régionales, locales et provinciales exerçant toutes des activités dans le même domaine, peut sembler plus compliqué que le système actuel. Toutefois, envisagé du seul point de vue déterminant, celui du détenu, le système que nous proposons est simple. Pour le détenu, à tous les niveaux, l'organisme de libération conditionnelle compétent à son égard aura un caractère public, sera identifiable, accessible et visible. Sa composition sera en général la même d'une audience à l'autre, et ses décisions seront toujours rendues par écrit. Par rapport au système actuel, le modèle que nous proposons harmoniserait et coordonnerait les compétences de la Commission nationale des libérations conditionnelles et des Commissions provinciales, ainsi que le régime des absences temporaires et des transferts d'une institution à l'autre.

Certains diront que nos propositions conduisent à la libération en masse des détenus. D'autres affirmeront qu'elles restreignent la libération conditionnelle. En un certain sens, les uns et les autres auront raison. Nous voulons voir incarcérer un certain nombre de personnes que le régime actuel permet de libérer;

CONCLUSIONS

CHAPITRE XII

Nous avons recommandé la création d'un système décentralisé et coordonné, fonctionnant en liaison étroite avec le public, la police et les autres secteurs intéressés de la justice pénale, ainsi que d'une « banque de données », et l'aménagement dans la procédure de certaines garanties des droits des détenus. Ces quatre éléments : une décentralisation coordonnée, l'intégration à un processus global de justice pénale, un système d'échange des données, et les garanties d'application régulière de la loi, sont, tel que nous l'avons rappelé tout au long du rapport, d'une importance capitale. Bien que nous appartenions à des disciplines différentes, que nos antécédents ne soient pas les mêmes, le fait que nous soyons parvenus à un accord sur ces questions fondamentales, témoigne de la valeur des arguments sur lesquels nos recommandations s'appuient.

Nous écartant des idées reçues, nous avons présenté la libération conditionnelle comme la résultante d'un certain nombre de considérations, la principale étant que la libération conditionnelle permet de réduire la période de détention au minimum nécessaire pour tenter d'empêcher la commission d'autres crimes, en particulier des crimes graves contre la personne. En outre, l'exercice du pouvoir discrétionnaire de libérer les détenus sous condition doit pouvoir bénéficier du soutien de la population, tout en tenant compte des contraintes d'ordre économique et humanitaire. Nous avons aussi fait ressortir la nécessité d'uniformiser les pratiques au sein d'une même région et d'appliquer les mêmes principes dans tout le pays.

L'organisation que nous proposons peut sembler, à première vue, présenter un certain nombre d'inconvénients. Il nous paraît utile d'en faire état ici et de démontrer soit leur inexistance, soit leur portée relativement faible.

D'aucuns diront que le régime de libération conditionnelle que nous proposons coûtera sensiblement plus cher que le régime actuel. La Commission nationale des libérations conditionnelles compte actuellement neuf membres à temps plein. Le régime que nous proposons supposerait l'équivalent de 40 membres à temps plein au niveau des Commissions régionales, ainsi qu'un nombre considérable de membres à temps partiel au niveau des Commissions locales. Nous n'avons pas essayé de calculer ce que pourraient coûter les traitements et les services de soutien administratif aux niveaux régional et local, mais ils dépasseraient manifestement le coût de fonctionnement actuel de la Commission nationale des libérations conditionnelles et de son secrétariat. Toutefois, nos recommandations ne modifieraient pas le coût du Service national des libérations conditionnelles proprement dit, sauf à acquitter les frais de présence de ses représentants au sein des Commissions locales. Ce supplément de dépenses serait très léger, et probablement compensé par l'économie de temps que ferait réaliser au personnel des institutions l'abolition des absences temporaires. Même si nos propositions supposent une forte augmentation du prix relatif que paye le contribuable canadien pour chaque décision en matière de libération conditionnelle, ce prix sera encore très modeste, en chiffres absolus, au regard de ce que coûte l'ensemble du système de la justice pénale. Il est même possible que l'accroissement du nombre de libérations conditionnelles, que devrait à notre avis entraîner l'adoption de nos propositions, ajouté aux nouvelles dispositions que nous proposons en cas de

44. Une audience auprès de trois membres de la Commission régionale devrait être tenue dans les trois semaines de cette notification pour statuer sur la révocation.
45. On devrait établir un procès-verbal complet de toute audience en matière de révocation.
46. Lors de l'audience, c'est à la partie qui demande la révocation qu'incomberait le fardeau de la preuve; elle ne devrait toutefois être tenue qu'à établir une prépondérance de probabilités.
47. Lors de l'audition d'une demande de révocation, les parties devraient pouvoir produire des témoins et se faire représenter par un avocat ou une autre personne.
48. Si l'on établit une violation des conditions de libération, la commission devrait être incitée à envisager d'autres mesures plutôt que la révocation complète.
49. Si la révocation est prononcée, le temps passé en liberté conditionnelle ou sous surveillance obligatoire, jusqu'à la délivrance du mandat de suspension, devrait être déduit de la sentence imposée par le tribunal. La même règle devrait s'appliquer en cas de déchéance, sauf que le temps ne serait alors compté que jusqu'à la date de la nouvelle infraction, une fois celle-ci établie.
50. Si la révocation survient pendant les six derniers mois de la période de liberté conditionnelle ou de surveillance obligatoire, la commission peut ordonner la réincarcération du détenu pour six mois au maximum, même si, de ce fait, la sentence prononcée par le tribunal se trouve prolongée. On ne pourrait cependant imposer qu'une seule prolongation de la sentence; au cas de violation des conditions d'une nouvelle libération conditionnelle accordée à la suite d'une révocation, le détenu ne pourrait être réincarcéré que pour le reste de la peine.
51. Seuls les membres d'une Commission régionale devraient être habilités à délivrer un mandat de suspension d'une libération conditionnelle totale.
52. Les agents de la paix, de même que les surveillants de liberté conditionnelle, devraient être habilités à demander la délivrance d'un mandat de suspension et de demander l'introduction d'autres procédures visant la révocation de la libération ou la modification des conditions de libération.
53. Les membres de Commissions locales devraient pouvoir ordonner la suspension d'une libération conditionnelle provisoire, sous réserve du droit du détenu d'obtenir une audience auprès de la commission lors de sa prochaine séance.
54. Au terme d'une période de libération conditionnelle provisoire, le détenu devrait pouvoir demander une audience à la commission compétente, en vue d'obtenir sa remise en libération conditionnelle provisoire ou sa libération conditionnelle totale.
55. Une Commission régionale en séance plénière devrait pouvoir contrôler et réviser, à la majorité des voix, une décision rendue par une section ou un quorum de ses propres membres.
56. L'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* devrait s'appliquer aux Commissions régionales et locales.
57. Les Commissions provinciales de libération conditionnelle, là où il en existe, devraient être soumises au pouvoir général de surveillance des cours supérieures des provinces.
58. Le personnel actuel du Service national des libérations conditionnelles et le personnel spécialisé du Service canadien des pénitenciers devraient faire l'objet d'une fusion en un service unique, la «Direction des programmes communautaires et de l'assistance», au sein du ministère du Solliciteur général.

25. Les périodes de libération conditionnelle ou de surveillance obligatoire de plus de dix-huit mois devraient faire l'objet d'une révision annuelle par la Commission régionale.
26. L'alinéa b) du premier paragraphe de l'article 663 du Code criminel devrait être modifié de façon à réduire à trois mois la période maximale de détention qui peut être suivie d'une ordonnance de probation.
27. La date d'admissibilité à la libération conditionnelle provisoire dans les institutions fédérales devrait être fixée à six mois après le début de la sentence.
28. Il ne devrait y avoir aucune exigence minimale quant à l'admissibilité à la libération conditionnelle provisoire pour détenus des institutions provinciales.
29. La date d'admissibilité à la libération conditionnelle totale devrait, sauf dans le cas des peines d'emprisonnement à perpétuité obligatoire ou des peines de mort commuées, être fixée à la date de l'expiration d'un tiers de la peine ou de quatre années, selon celle de ces deux dates qui survient la première.
30. Les Commissions régionales devraient, dans des situations spéciales, avoir le pouvoir d'accorder la libération conditionnelle totale avant la date normale d'admissibilité. Le fait d'avoir régulièrement accompli une période de libération conditionnelle provisoire devrait constituer l'une de ces situations spéciales.
31. Il faudrait établir par un texte législatif des critères précis applicables à la libération conditionnelle.
32. Chaque décision portant sur la libération conditionnelle devrait être rendue au terme d'une audience devant un quorum des membres de la commission compétente.
33. Les motifs de chaque décision portant sur la libération conditionnelle d'un détenu devraient être donnés à l'audience, versés au dossier et communiqués par écrit au détenu aussitôt que possible.
34. A chaque audience, le détenu devrait avoir le droit de se faire représenter ou aider par la personne de son choix.
35. La documentation sur laquelle se fondent les décisions des commissions de libération conditionnelle devrait être communiquée au détenu en cause. Par exception, le président pourrait ordonner que certains textes ne soient communiqués au détenu que sous forme de résumé. La commission saisie de l'affaire devrait être autorisée à réviser cette décision.
36. Les Commissions régionales et locales devraient être reconnues organismes quasi-judiciaires.
37. Pour les fins de l'article 11 de la *Loi sur les langues officielles*, une Commission régionale ou locale devrait être considérée comme cour d'archives, et chaque pénitencier canadien comme un district fédéral bilingue.
38. Aucune décision portant sur la libération conditionnelle ne devrait être renvoyée au gouverneur en conseil.
39. Les conditions de libération devraient être formulées de façon précise et viser uniquement à empêcher le libéré sous condition de récidiver ou de commettre une autre infraction.
40. Les textes législatifs devraient donner une liste non limitative de ces conditions.
41. La commission compétente pour accorder une libération conditionnelle devrait avoir le pouvoir de modifier à n'importe quel moment, par avis écrit, les conditions de cette libération.
42. Un détenu devrait pouvoir, à tout moment, demander à la commission compétente la modification ou la suppression d'une condition de sa libération.
43. Qu'elle soit ou non précédée d'une suspension, la procédure de révocation d'une libération conditionnelle devrait être entamée par un avis écrit donné au détenu libéré sous condition, précisant de quelle violation des conditions de libération il est accusé.

10. Les Commissions régionales devraient être compétentes pour examiner et réviser les décisions que prennent les Commissions locales de leur région.
11. Il y aurait à Ottawa un Commissaire national des libérations conditionnelles ayant pour fonctions de surveiller et de coordonner le travail des commissions régionales, de proposer la nomination des membres des Commissions régionales et des Commissions locales et d'assurer la liaison avec l'Institut des libérations conditionnelles.
12. Le Commissaire national des libérations conditionnelles devrait être membre d'office de toutes les Commissions régionales ou locales.
13. Il devrait y avoir un organisme central appelé Institut national des libérations conditionnelles qui s'occuperait de recueillir et de publier toutes les données concernant les libérations conditionnelles.
14. L'Institut national des libérations conditionnelles devrait être un organisme mixte du ministère du Solliciteur général et de Statistique Canada.
15. Le régime des Commissions régionales et des Commissions locales s'appliquerait aux institutions provinciales. Toutefois, les provinces qui le désireraient devraient être autorisées à établir leur propre régime de libération conditionnelle pour les prisonniers détenus dans les institutions provinciales.
16. En ce qui concerne les provinces qui décideraient d'établir leur propre régime de libération conditionnelle, il faudrait que la législation fédérale établisse à leur sujet les normes minimales visant, en particulier:
- a) Les critères applicables à l'octroi des libérations conditionnelles;
 - b) Les conditions de la libération conditionnelle;
 - c) Des garanties minimales applicables à la procédure; et
 - d) L'obligation de collaborer avec l'Institut national des libérations conditionnelles dans la réunion et la diffusion des données.
17. Les provinces devraient être incitées à recourir au même système de libération conditionnelle pour ceux qui enfreignent les lois provinciales que pour ceux qui enfreignent les lois fédérales.
18. La législation actuelle concernant les absences temporaires devrait être modifiée de façon à s'appliquer uniquement aux détenus absents sous escorte pour des raisons d'ordre médical ou humanitaire.
19. Toutes les autres absences temporaires devraient être appelées des libérations conditionnelles provisoires et relever de la Commission régionale ou locale appropriée.
20. Les Commissions régionales ou locales devraient être autorisées à déléguer la mise en application de toute libération conditionnelle provisoire concernant n'importe quel détenu, une fois que la décision d'accorder la libération conditionnelle provisoire à un détenu a été prise en principe.
21. A l'intérieur du régime pénitentiaire fédéral, le transfert des détenus doit relever de la compétence des Commissions régionales ou locales pertinentes.
22. La réduction de peine statutaire et méritée devrait être abolie tant dans les institutions fédérales que dans les institutions provinciales.
23. La loi devrait prévoir que tout détenu, qui ne bénéficie pas déjà de la libération conditionnelle, devrait purger le dernier tiers de sa sentence sous surveillance obligatoire.
24. La période normale de libération conditionnelle ou de surveillance obligatoire devrait être de dix-huit mois. Toute décision tendant à prolonger cette période ne peut être prise qu'après une audience d'une section de trois membres de la Commission régionale.

CHAPITRE XI

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

1. Le Service des libérations conditionnelles du Canada devrait être décentralisé et établi d'après les cinq régions du pays.
2. Dans chaque région, il devrait y avoir une Commission régionale comprenant un président et sept membres qui sont respectivement:
 - Un citoyen indépendant qui ne serait pas directement mêlé au processus correctionnel,
 - Un juge,
 - Un agent de police haut gradé,
 - Un psychiatre ou un psychologue,
 - Un criminologue ou un sociologue,
 - Une personne chargée de l'application du programme dans les institutions de correction, et
 - Une personne chargée de la surveillance des délinquants parmi les citoyens.

3. Les membres de la Commission régionale devraient être nommés à temps partiel ou, si la tâche à accomplir le nécessite, à plein temps, mais pour de brèves périodes de temps qui, en aucun cas, ne devraient dépasser trois ans. Le président de la Commission régionale devrait être nommé pour cinq ans.
4. Les Commissions locales devraient être établies, dans chaque région, et se rattacheraient aux institutions ou groupes d'institutions qui y sont installés.

5. Les Commissions locales devraient être composées de membres choisis parmi les hauts fonctionnaires de l'institution et le personnel supérieur du Service des libérations conditionnelles et comprendre un citoyen indépendant venant du milieu où le libéré conditionnel doit se rendre.
6. Les membres des Commissions locales seraient en fonctions à temps partiel seulement.
7. Tout en étant sujettes au pouvoir de révision des Commissions régionales, les Commissions locales auraient compétence en ce qui a trait à tous les cas de libération conditionnelle intéressant des détenus condamnés à une sentence de moins de cinq ans, qui n'ont jamais commis de crimes avec violence et qui ne relèvent d'aucune autre catégorie précisée par la Commission régionale.

8. Les Commissions régionales auraient compétence en ce qui a trait aux décisions visant tout autre cas de libération conditionnelle.

9. Normalement, le quorum des Commissions régionales serait de cinq membres. Les délinquants sexuels dangereux et ceux qui purgent une peine d'emprisonnement à perpétuité comme peine minimale ou comme peine d'emprisonnement, leur condamnation à mort ayant été commuée, ne pourraient être remis en liberté que par un vote unanime des huit membres. Les autres sentences d'emprisonnement à perpétuité exigeraient un vote majoritaire des huit membres.

3. Les détenus libérés sous condition qui, dans bien des cas, souffrent de troubles de personnalité, auraient aisément accès aux psychologues et aux psychiatres du ministère, lorsque les services de ces spécialistes ne sont pas disponibles dans le milieu où ils vivent;
4. La surveillance des détenus bénéficiant d'une libération conditionnelle provisoire s'en trouverait facilitée;
5. Ces dispositions renforceraient la qualité du personnel travaillant dans les institutions et formé aux disciplines sociales. La Commission nationale des libérations conditionnelles a mieux réussi que le Service canadien des pénitenciers à trouver et à garder à son service des employés disposant d'une formation poussée et présentant des aptitudes manifestes. Ce succès est partiellement attribuable aux moyens plus importants dont disposent les bureaux de district du Service national des libérations conditionnelles et à la réticence de certains à travailler dans les prisons. En outre, les possibilités d'échanges avec les spécialistes en sciences sociales travaillant pour d'autres organismes et la mise à jour des compétences au moyen de conférences, séminaires et cours de niveau supérieur, toutes choses qui contribuent beaucoup à la satisfaction professionnelle du personnel, sont plus fréquentes dans les bureaux de district du Service national des libérations conditionnelles que dans les institutions du Service canadien des pénitenciers. Ainsi, les institutions de Drumheller, de Warkworth et plusieurs autres sont loin des centres universitaires et des sièges d'organisations professionnelles où ces diplômés pourraient se tenir au fait de l'évolution de leur discipline. D'ailleurs, dans une division plus importante, les perspectives de carrière sont plus larges, ce qui est de nature à attirer et à retenir le personnel hautement qualifié;
6. La fusion du Service national des libérations conditionnelles et du personnel de traitement du Service canadien des pénitenciers permettrait, par la création dans les grandes villes et à proximité des institutions pénales de centres fédéraux de services orientés vers les citoyens pour le détenu, d'améliorer leur implantation territoriale et leur accessibilité. Aussi, ceux de ces centres qui desserviraient des institutions isolées comme celles de Drumheller et de Warkworth et le camp de correction de Beaver Creek, qui sont éloignées des bureaux de district de la Commission nationale des libérations conditionnelles, assureraient en même temps la surveillance des détenus libérés sous condition vivant dans les régions environnantes.

Au cours des dernières années, le Service canadien des pénitenciers a considérablement renforcé la participation des citoyens à ses activités. On a établi dans plusieurs villes des centres communautaires de correction, où les détenus peuvent travailler, suivre des cours, voir leur famille et participer à la vie des citoyens, tout en regagnant leur lieu de détention le soir.

Au cours de l'année civile 1971, le nombre d'absences temporaires accordées aux détenus a presque doublé, pour atteindre un total de 30,299⁶. Par suite de ces programmes orientés vers les citoyens, on a notamment constaté un rapprochement des tâches respectives du personnel de traitement appartenant au Service canadien des pénitenciers et des agents du Service des libérations conditionnelles. Le rôle des agents du Service des libérations conditionnelles a toujours compris l'orientation des détenus libérés sous condition dans le milieu non carcéral, et l'aide au détenu dans sa recherche d'un emploi, d'un programme de formation ou d'un logement convenable. Le personnel de traitement dans un certain nombre de pénitenciers et de centres communautaires de correction remplit à peu près les mêmes fonctions.

D'autres changements au cours des dernières années ont réduit davantage l'écart entre le personnel des pénitenciers et celui du Service des libérations conditionnelles. Une part importante du dossier cumulatif, c'est-à-dire de la documentation dont se servent les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles pour étudier le cas des détenus sollicitant leur libération conditionnelle, est maintenant établie par le personnel de classement du Service canadien des pénitenciers. D'autre part, les analyses de milieu dont se servent le Directeur et le Commissaire des pénitenciers pour l'examen des demandes d'absence temporaire sont généralement effectuées par les représentants de la Commission nationale des libérations conditionnelles. En outre, en Alberta, les détenus condamnés à une peine supérieure à deux ans sont gardés dans une prison locale jusqu'à ce qu'une entrevue avec les agents du Service des libérations conditionnelles ait lieu, et que ceux-ci les classent et décident à quelle institution ils doivent être envoyés pour purger cette peine⁷.

Dans l'ensemble, nous souscrivons à la recommandation faite dans son rapport par la maison P.S. Ross and Partners (1967), selon laquelle le Service national des libérations conditionnelles devrait être intégré au ministère du Solliciteur général sous le nom de Direction des programmes communautaires. Cependant, à notre avis, le cadre de cette Direction des programmes communautaires devrait comprendre tous les travailleurs sociaux œuvrant dans les pénitenciers, les agents de classement, les psychologues, les psychiatres et les autres spécialistes des sciences sociales. On pourrait désigner ce service sous le titre de «Direction des programmes communautaires et de l'assistance aux détenus» du ministère du Solliciteur général. En outre, nous proposons que les bureaux de cette direction soient mis sur pied au sein de la population, comme le sont déjà les bureaux régionaux du Service national des libérations conditionnelles. Il faudrait prévoir, au sein même des institutions relevant du ministère du Solliciteur général, des salles de conférences et des salles d'entrées, à l'usage du personnel de la Direction des programmes communautaires et de l'assistance.

La réunion du personnel spécialisé et des agents des programmes communautaires dans des locaux établis sur place comporterait un certain nombre d'avantages:

1. On éliminerait le doublement inefficace des fonctions du Service canadien des pénitenciers et du Service national des libérations conditionnelles au niveau local. L'existence, au sein d'un même ministère, de deux organismes appliquant des programmes semblables et se disputant les crédits n'est pas justifiable;

2. La possibilité pour le personnel de travailler à la fois en milieu carcéral et parmi les citoyens améliorerait les communications et la collaboration et favoriserait l'harmonisation réaliste des opinions en matière de politique correctionnelle au sein du ministère du Solliciteur général;

⁶ Sénat du Canada, Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, le 8 mars 1972, Appendice B.

⁷ Drumheller (sécurité moyenne) ou pénitencier de la Saskatchewan (sécurité maximale).

CHAPITRE X

LA LIAISON ENTRE LE SERVICE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES ET LE SERVICE DES PÉNITENCIERS

Le principe de l'autonomie du pouvoir décisionnel en matière de libération conditionnelle par rapport aux pressions politiques ou à toute autre considération étrangère à ses fins a été bien établi dans trois études sur le régime correctionnel du Canada: le rapport Fauteux², le rapport Fauteux³. Aux États-Unis, la Commission présidentielle sur l'application des lois et l'administration de la justice s'est également montrée assez favorable au concept d'un «groupe chargé de prendre des décisions et autonome au sein de l'organisme dont il relève»⁴.

Le rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle a conclu que la direction des Services de libération conditionnelle ne devrait pas relever du président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, mais être intégrée au ministre du Solliciteur général, afin que le président soit libre de tout contrôle ou surveillance de la part d'un ministre dans l'exercice de toutes les fonctions que lui confie la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*⁵.

Dans le présent rapport, nous avons déjà proposé l'établissement de Commissions locales et régionales dont l'organisation, les fonctions et les méthodes auraient un caractère quasi judiciaire. Nous ne croyons pas souhaitable que ces organismes quasi judiciaires détiennent le pouvoir administratif et exécutif que constitue la direction d'agents des libérations conditionnelles, qui appartiennent à la Fonction publique du Canada et doivent à ce titre relever hiérarchiquement et administrativement d'un ministre de la Couronne. De façon générale, les juges n'ont pas de contrôle hiérarchique sur les agents de probation, et il nous semble que les rapports entre la Commission de libération conditionnelle et les agents de libération conditionnelle devrait être les mêmes.

Du reste, à notre avis, le transfert des Services de libération conditionnelle au ministre du Solliciteur général, en plus de renforcer l'indépendance du pouvoir décisionnel en matière de libération conditionnelle, améliorera l'efficacité et le rendement des services du ministre.

¹ Commission royale d'enquête sur le système pénal du Canada, présidée par le juge Joseph Archambault, 1938, page 255: «En outre, il est essentiel à la saine application de la libération conditionnelle d'en écarter toute suggestion d'influence politique.»

² Rapport d'un comité institué pour faire enquête sur les principes et les méthodes suivis au Service des pardons du ministère de la Justice du Canada; Gérald Fauteux, président, 1956, page 85: «Nous estimons qu'il est dans l'intérêt bien entendu du Canada que l'autorité en matière de libération conditionnelle soit toujours en mesure d'affirmer que ses décisions reposent uniquement sur une étude du fond de la question qui lui est soumise et qu'elles ne sont aucunement assujetties à des considérations extérieures.»

³ Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle; Roger Ouimet, président, 1969, page 365: «Que l'indépendance de la Commission nationale des libérations conditionnelles soit officiellement reconnue par une législation qui la libère de toute possibilité d'intervention ministérielle dans les fonctions de la Commission ou de ses membres».

⁴ *Task Force Report: Corrections*, États-Unis, 1967, p. 66

⁵ Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle; Roger Ouimet, président, 1969, page 365.

libération conditionnelle, il semblerait tout à fait logique d'accorder à d'autres le droit de contester ces appels ou d'en appeler d'une décision d'accorder la libération conditionnelle. Mais qui devraient être ces autres personnes? On peut valablement songer aux autorités carcérales, au Service des libérations conditionnelles, aussi bien qu'à la police ou aux procureurs généraux des provinces qui, on peut le soutenir, représentent tous une partie de «l'intérêt public». La notion même de l'appel, au sens classique du terme, comporte un élément de contestation. Bien que nous préconisions l'aménagement de garanties de procédure dans le régime des libérations conditionnelles, nous ne croyons pas que cet élément de contestation soit nécessaire, ou même propice, à l'existence de ces garanties.

Quoique, pour les raisons que nous venons d'indiquer, nous ne soyions pas en faveur d'un mécanisme d'appel, nous croyons cependant à l'utilité d'un contrôle des décisions dans le régime de la libération conditionnelle. La distinction à faire entre l'appel et le contrôle consiste en ce que, dans le premier cas, une des parties qui n'est pas satisfaite de la décision de première instance prend l'initiative d'en appeler, tandis que, dans le second cas, c'est un organisme de contrôle qui prend l'initiative, pour des motifs qui peuvent être tout à fait insoupçonnés par les parties à la décision primitive. Ainsi, nous recommandons de donner aux Commissions régionales le droit de décider de leur propre chef, le contrôle ou la révision des décisions rendues par les Commissions locales de leur région, et de donner aux Commissions régionales en séance plénière le droit de contrôler ou de réviser toute décision de refuser une libération conditionnelle rendue par cette commission, par une de ses sections ou par un quorum de ses membres. L'organisme de contrôle aurait toute discrétion pour décider s'il doit procéder ou non à ce contrôle. Nous avons déjà parlé des fonctions qui incomberaient à l'Institut national des libérations conditionnelles dont nous proposons la création, il nous semble que cet Institut pourrait, dans l'exercice de ses fonctions, encourager ce processus de contrôle, en signalant par exemple les disparités dans les décisions prises par les commissions.

On peut d'ailleurs envisager d'autres incitations au contrôle, par exemple un changement de politique administrative, ou la découverte de faits nouveaux concernant un cas. Nous n'excluons pas la possibilité qu'une Commission régionale accepte d'effectuer le contrôle d'une décision à la suite des observations que lui ferait un détenu ou une autre personne. Nous ferons remarquer que, ni dans l'un ni dans l'autre de ces cas, il n'existerait de droit d'appel au sens strict; il s'agirait simplement d'un droit d'essayer de persuader la Commission régionale qu'il y a lieu de rouvrir le dossier. Dans le cas des décisions de Commissions locales, ce sont normalement les Commissions locales qui effectueraient ce contrôle.

Passant du contrôle interne au contrôle externe, nous estimons que la notion classique de la libération conditionnelle comme étant un acte de clémence émanant du gouvernement et non assujéti au contrôle judiciaire, est aujourd'hui dépassée. La libération conditionnelle est devenue une méthode courante de libération des détenus. A l'instar de la Cour suprême des États-Unis, nous rejetons la thèse selon laquelle la distinction entre le «droit» et le «privilège» est utile à la détermination des garanties juridiques souhaitables⁷. Selon nous, les autorités chargées de l'application du régime des libérations conditionnelles ont une compétence importante, intéressant la liberté du citoyen, et il est donc souhaitable que leur activité fasse l'objet d'une surveillance attentive de la part des tribunaux, pour que soit assuré le respect des règles de la justice naturelle et de l'équité. Comme nous l'avons signalé dès le début, les tribunaux ont en général eu pour principe de ne pas s'ingérer dans les questions de libération conditionnelle. On pourrait peut-être soutenir que le texte, d'une portée très générale de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*⁸ permet d'englober l'activité d'une Commission de libération conditionnelle. Mais au lieu d'attendre que la question soit résolue par la jurisprudence, il nous semble qu'il y aurait lieu de la trancher immédiatement en faveur d'un droit de contrôle. En conséquence, nous recommandons que la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* déclare explicitement l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* applicable aux Commissions régionales et locales. Les Commissions provinciales de libération conditionnelle constituées en application de nos recommandations et revêues d'un caractère quasi-judiciaire, devraient être assujéties au pouvoir général de surveillance et de réforme des cours supérieures des provinces.

CHAPITRE IX

AVANTAGES D'UN MÉCANISME D'APPEL OU DE RÉVISION

Dans l'organisation actuelle de la Commission nationale des libérations conditionnelles, on n'a prévu aucun recours en appel des décisions rendues par les diverses sections de la Commission. Une certaine forme de révision interne est celle que prévoit l'article 9 des Règles de la Commission nationale des libérations conditionnelles¹, qui dispose que si les deux membres d'une section ne peuvent s'entendre sur la décision à prendre, l'affaire peut être renvoyée à une section de trois membres ou plus. En outre, si cette dernière section ne peut se mettre d'accord, l'affaire peut être renvoyée à la Commission en séance plénière.

L'organisation actuelle ne prévoit pas davantage de mécanisme ou de recours permettant d'en appeler à un autre organisme de décisions de la Commission et de faire contrôler ces décisions. L'article 23 de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus dit expressément que la décision rendue « n'est susceptible d'aucun appel à un tribunal ou une autre autorité » La jurisprudence permet de dire qu'une décision en matière de libération conditionnelle « relève entièrement de la discrétion de la Commission des libérations conditionnelles, à titre de décision d'ordre administratif n'ayant aucun caractère judiciaire »². Depuis cet arrêt, la *Loi sur la Cour fédérale*³, est entrée en vigueur, et elle confère de très vastes pouvoirs de contrôle sur les organismes administratifs et quasi-judiciaires fédéraux⁴. À notre connaissance, ces pouvoirs en matière de libération conditionnelle n'ont pas encore été mis à l'épreuve.

La qualification de la libération conditionnelle comme acte administratif et non quasi-judiciaire découle presque certainement de ce que, à l'origine, la libération conditionnelle était un acte de clémence de la part du gouvernement; les tribunaux n'avaient aucun pouvoir de s'immiscer dans l'exercice de cette prérogative⁵.

Si l'on songe à l'importance exceptionnelle que revêt pour le détenu une décision, soit d'accorder, soit de révoquer la libération conditionnelle, on comprendra pourquoi nous avons analysé avec une attention toute particulière les avantages éventuels de l'insertion d'un mécanisme d'appel dans le régime de la libération conditionnelle. Cependant, nous avons conclu qu'il n'y aurait pas lieu de prévoir un droit d'appel au sens classique, c'est à dire le droit d'une partie qui s'estime lésée par une décision de justice de faire juger de nouveau l'affaire par une instance supérieure⁶. Nous sommes amenés à cette conclusion, essentiellement, par la difficulté, pour ne pas dire l'impossibilité, de prévoir un moyen de dissuasion efficace à l'endroit des appels abusifs ou dilatoires. En l'absence d'un tel moyen, un grand nombre de cas où la demande de libération conditionnelle aurait été rejetée seraient portés en appel. Il s'ensuivrait une surcharge intolérable de la juridiction d'appel et une perte de prestige de l'organisme de première instance.

Une autre raison réside dans la difficulté de déterminer qui serait la « partie intimée » dans cette procédure d'appel. Si l'on permettait aux détenus d'en appeler des décisions par lesquelles on leur refuse la

¹ DORS/71-151.

² *In re McCaud* (1964) 43 C.R., 252 et 256, juge Spence, à la page 254.
³ S.R.C. 1970 (Deuxième supplément), chapitre 10.

⁴ Articles 18 et 28.

⁵ *Brouillette c. Fatt* (1926) 64 C.S. du Québec 222.

⁶ Voir cependant la page suivante.

qui étudiera son cas et verra s'il y a lieu de reconduire sa libération conditionnelle provisoire ou de lui accorder la libération conditionnelle totale.

Déchéance

Nous recommandons que, comme dans le cas de la révocation, soit porté au crédit du détenu libéré sous condition le temps passé à l'extérieur d'un établissement pénal, et pendant lequel il a vécu dans le respect des lois, avant la date de sa nouvelle infraction.

Surveillance obligatoire

Les recommandations que nous formulons dans le présent chapitre s'appliquent également à la surveillance obligatoire.

district de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Souvent la police a constaté qu'aucune mesure satisfaisante n'était prise à la suite de leur intervention. Par ailleurs, certains renseignements sont confidentiels et la police n'est pas disposée à en faire part à un surveillant de liberté conditionnelle, surtout s'il s'agit là d'un membre d'un groupe d'ex-détenus venant en aide aux détenus libérés sous conditions. Il s'ensuit une certaine réticence de la part de la police à informer la Commission ou ses agents des violations dont elle a connaissance.

Pour inciter la police à participer à la surveillance des détenus libérés sous condition, nous recommandons qu'on lui demande de signaler directement à la Commission régionale toute infraction par un détenu libéré aux conditions de sa libération, la Commission en informerait ensuite le surveillant de ce détenu. On procèdera de la même façon dans le cas d'actes qui, sans être incompatibles avec les conditions appaisant au certificat de libération conditionnelle, pourraient cependant conduire à la commission de nouvelles infractions. Dans ce cas, le président convoquera une section de trois membres, composée de façon appropriée, qui décidera s'il y a lieu d'ajouter certaines conditions spéciales de libération. En cas de violation, tout membre serait habilité à émettre, s'il le juge nécessaire, un mandat d'arrestation faisant suite à la suspension de la libération conditionnelle. Après l'exécution du mandat, le président convoquerait une audience pour statuer sur la révocation de la libération conditionnelle.

Nous prévoyons que cette façon de procéder améliorera la protection de la société en faisant disparaître le phénomène de filtrage qui ne manque pas de se produire quand les rapports de police sont transmis à la Commission nationale des libérations conditionnelles par l'entremise des bureaux de district, et soumis de ce fait au contrôle discrétionnaire du surveillant de liberté conditionnelle ou du représentant de district. Toutefois, il ne faudrait pas que cette méthode diminue l'importance d'une liaison efficace entre les membres des Commissions de libération conditionnelle, les agents du Service des libérations conditionnelles et les policiers.

Il importe que la Commission locale qui a autorisé la libération conditionnelle soit informée des violations et de la modification des conditions de libération. Il est essentiel de lui renvoyer de tels renseignements si l'on veut améliorer le processus décisionnel.

La libération conditionnelle provisoire

La méthode exposée ci-dessus vise principalement les détenus qui sont en liberté conditionnelle totale, et qui vivent donc parmi les citoyens. Quoique la même méthode puisse s'appliquer au régime de la libération conditionnelle provisoire, il se peut que d'autres considérations entrent également en jeu dans ce cas. Puisque le détenu libéré sous condition doit alors rentrer à l'établissement pénal pour la nuit ou à intervalles, selon les conditions mises à sa libération conditionnelle provisoire, c'est à la Commission locale qu'il incomberait de veiller à l'application de toutes les libérations conditionnelles provisoires y compris celles qui ont été accordées par la Commission régionale. La libération conditionnelle provisoire peut être considérée comme une mesure expérimentale permettant de s'assurer du bon comportement du détenu à l'extérieur de l'institution; les décisions en cette matière ne peuvent donc souffrir de retard. Pour inciter les commissions locales à accorder la libération conditionnelle provisoire et à en appliquer le régime, il faudrait leur laisser une large discrétion à l'égard de la révocation ou de la suspension. Les garanties de procédure sont moins importantes en matière de révocation de la libération conditionnelle provisoire que dans le cas des libérations conditionnelles totales, car la privation de liberté qui s'ensuit est moins considérable.

En prévision de situations exigeant une intervention d'urgence, il faudrait que chaque membre d'une Commission locale soit autorisé à suspendre les libérations conditionnelles provisoires. Cependant, si une libération conditionnelle provisoire est suspendue avant terme, le détenu doit avoir le droit à une audience auprès de la Commission locale au sujet de la révocation de cette mesure. Dans de nombreux cas, la libération conditionnelle provisoire prend fin au terme de l'année scolaire ou d'une période de travail. Dans de tels cas, il n'est pas question de «faute» de la part du détenu. Nous recommandons qu'au terme d'une libération conditionnelle provisoire, le détenu ait droit à une audience auprès de la commission compétente,

Nous recommandons que l'on ait recours, aussi souvent que possible, à des mesures comme celles que prévoit le *Model Penal Code*¹⁷, plutôt qu'à la révocation. Voici quelques-unes de ces mesures:

- (1) La Commission peut faire une remontrance ou donner un avertissement;
- (2) La Commission peut ordonner l'utilisation d'une autre méthode de surveillance du détenu libéré;
- (3) La Commission peut imposer des conditions de libérations ou modifier les conditions déjà imposées;
- (4) La Commission peut exiger que le détenu libéré réside dans l'établissement qu'elle détermine, par exemple dans un centre communautaire de correction (Service canadien des pénitenciers), un foyer de réadaptation ou un centre de traitement des alcooliques ou des narcomanes.

Dans les cas où la Commission jugerait devoir recourir à la révocation de la libération conditionnelle, elle devrait être tenue de fixer la date à laquelle elle examinera à nouveau la possibilité de libérer le détenu sous condition.

Tant qu'un détenu libéré sous condition n'a pas violé les conditions de sa libération, il est censé purger sa sentence, de sorte que le temps passé à l'extérieur d'une institution, et pendant lequel il respecte les lois, ne doit pas être purgé de nouveau si, par suite de la révocation de sa libération conditionnelle, le détenu est réincarcéré. Nous recommandons que la période restante soit calculée à compter de l'émission du mandat d'arrestation à la suite de la suspension, jusqu'à l'expiration de la sentence. Le détenu commencerait à purger le reste de sa sentence lors de l'exécution du mandat d'arrestation. On notera qu'en vertu de ce régime, le temps couru pendant la suspension est porté au crédit du détenu. En outre, le détenu redeviendrait admissible à la libération conditionnelle une fois purgé le tiers de la période restante, et à la surveillance obligatoire après les deux tiers. Si la période restante ne dépasse pas six mois, on pourrait envisager une éventuelle remise en liberté sous condition dès l'audience consacrée à la révocation.

Des dispositions particulières devraient s'appliquer aux violations survenant vers la fin de la période de libération conditionnelle. Renvoyer quelqu'un en prison pour quelques jours, ou même quelques semaines seulement, pour y purger le reste d'une sentence ne servira pas à grand-chose. Nous recommandons donc que, si la révocation a lieu au cours des six derniers mois de la période de libération conditionnelle, la commission soit autorisée à ordonner la réincarcération pour une période qu'elle détermine, jusqu'à concurrence de six mois, même s'il devait s'ensuivre une prolongation de la peine imposée par le tribunal. Mais il ne pourrait y avoir qu'une seule prolongation du genre, et une remise en liberté sous condition au cours de cette période ne pourrait être suivie, au cas de nouvelle violation, que d'une réincarcération pour la partie restante de ces six mois.

D'après les entretiens que nous avons eus, il semble que la plupart des surveillants de liberté conditionnelle jugent que leur rôle principal consiste à aider les détenus libérés sous condition à se resocialiser. Même s'ils reconnaissent que la surveillance et le contrôle constituent un élément essentiel du régime de libération conditionnelle, seule une faible part de leur activité est orientée à cette fin. Cet état de choses révèle peut-être une antinomie fondamentale entre les tâches du surveillant, qui est appelé à la fois à aider et à surveiller les détenus libérés. La société serait mieux protégée contre le comportement illicite des détenus libérés sous condition, si l'on renforçait les mécanismes de surveillance et de contrôle que comporte le régime de libération conditionnelle. Puisque dans notre pays c'est à la police qu'il incombe généralement de réunir les preuves contre ceux qui enfreignent les lois, les policiers sont en mesure, grâce à leur formation, leur expérience et leurs activités quotidiennes, d'aider les Services de libération conditionnelle à surveiller les détenus libérés sous condition. Toutefois, la police est insatisfaite des méthodes actuellement utilisées par le Service national des libérations conditionnelles, en particulier dans les régions métropolitaines. Quand un policier constate qu'un détenu libéré sous condition enfreint apparemment une des conditions de sa libération, on lui demande d'en informer le surveillant de ce détenu ou le représentant de

¹⁷ *American Law Institute Model Penal Code (POD)*, 1962, article 305.16.

Nous ne saurions souscrire à la thèse selon laquelle, parce qu'un détenu continue à purger sa sentence alors qu'il est en liberté conditionnelle, il n'a pas droit à des garanties quant à la procédure de révocation. La décision de révoquer la liberté conditionnelle d'un détenu entraîne pour ce dernier la perte de sa liberté, et ce n'est pas parce que cette liberté était conditionnelle qu'il devient moins grave de l'en priver¹³. D'autre part, tandis que la décision d'accorder la liberté conditionnelle dépend nécessairement d'un certain nombre d'éléments impondérables¹⁴, tels que la personnalité et le tempérament du détenu, le risque pour la société et la justice, la décision portant révocation de la liberté conditionnelle est fondée sur un fait tangible, à savoir si le détenu libéré sous condition a effectivement ou non violé les conditions de sa libération.

Il ne s'agit pas de faire d'une audience portant sur la révocation d'une libération conditionnelle un procès en bonne et due forme. Nous songeons plutôt à une audience de caractère administratif, où seraient respectées les règles traditionnelles de la justice naturelle, mais non pas le cadre juridique habituel régissant la preuve ni les autres formalités du processus judiciaire. La tâche de l'accusateur ne devrait consister qu'à établir une prépondérance de probabilités en faveur de l'existence d'une violation des conditions de libération. Comme dans toute autre audience à caractère administratif, le prétendu délinquant devrait avoir le droit de se faire représenter par un avocat ou par toute autre personne, s'il le désire.

Par conséquent, nous recommandons que le processus de révocation de la libération conditionnelle comporte les étapes suivantes:

- (1) Avis par écrit de l'accusation de violation des conditions de libération et du droit du détenu de comparaitre devant une section de la Commission régionale. Au cas de suspension de la libération conditionnelle, le détenu devrait en être avisé au plus tard une semaine après son incarcération;
 - (2) Comparution de plein droit du détenu libéré sous condition devant une section de trois membres de la Commission régionale dans les trois semaines de l'avis de violation. Cette entrevue doit être aussi dénuée de formalités que possible, mais un procès-verbal complet en est établi¹⁵;
 - (3) La police ou le surveillant du détenu libéré sous condition, de même que le prétendu contrevenant, doivent être autorisés à présenter un plaidoyer et des éléments de preuve, notamment par production de témoins;
 - (4) Le prétendu contrevenant doit pouvoir se faire représenter par la personne de son choix.
- Sauf pour vérifier si la procédure ci-haut énoncée a été suivie, la décision de la Commission ne devrait pas être assujettie au contrôle judiciaire¹⁶.

En plus de décider s'il y a effectivement eu violation des conditions de libération, la section devra déterminer les mesures à prendre à la suite de cette violation. Renvoyer en prison l'auteur de la violation, alors que des mesures moins sévères seraient au moins aussi efficaces pour amener le détenu sous condition à respecter la loi, irait à l'encontre des objectifs de la libération conditionnelle.

¹³ En ce qui a trait aux garanties de justiciable quant à la procédure des décisions en matière de libération conditionnelle, voir: Fred Cohen, *The Legal Challenge to Corrections*, chapitre 3, reproduit dans le compte rendu du sous-comité n° 3 du Comité des questions judiciaires, Chambre des représentants, 92^e Congrès, deuxième session de la Chambre des représentants 13118, Corrections, Partie VII-B, série n° 15, appendice 8, pages 1030-1067 *Morrissey c. Brewer*, 92 Cour suprême 2593 (1972), également reproduit dans le compte rendu du sous-comité n° 3 du Comité des questions judiciaires, Chambre des représentants, 92^e Congrès, deuxième session de la Chambre des représentants 13118, Corrections, Partie VII-B, série n° 15, appendice 33, pages 1648-1680.

¹⁴ Voir chapitre II.

¹⁵ Des enregistrements sur ruban magnétique suffiraient à cette fin, comme on le fait, par exemple, lors des appels en matière d'emploi dans la Fonction publique du Canada.

¹⁶ Voir chapitre IX.

sous condition est «envoyé de nouveau au lieu d'incarcération d'où il avait été autorisé à sortir et à rester en liberté au moment où la libération conditionnelle lui était accordée»⁷.

Si le détenu libéré sous condition «est arrêté dans un endroit ne se trouvant pas dans la division territoriale dans laquelle est situé le lieu d'incarcération d'où il avait été autorisé à sortir et à rester en liberté au moment où la libération conditionnelle lui était accordée»,⁸ Un détenu libéré sous condition que l'on renvoie dans une institution fédérale peut demander et obtenir une audience à la prochaine séance d'une section de la Commission dans cet établissement. Toutefois, il semble que seul un petit nombre de détenus demandent une audience à la suite d'une révocation; beaucoup de détenus libérés sous condition ignorent d'ailleurs qu'ils y ont droit. Nous croyons savoir qu'un nombre très restreint de détenus libérés sous condition ont réussi à obtenir leur libération immédiate par l'exercice de ce recours.

En vertu de la réglementation actuelle, les personnes dont la libération conditionnelle est suspendue peuvent rester, et effectivement restent souvent en incarcération, dans une prison locale ou un pénitencier pendant plus de trois mois, sans être informées de leur situation. Pendant ce temps, il est peu probable qu'ils prennent part aux activités de l'établissement. La méthode actuellement suivie par la Commission nationale des libérations conditionnelles pour rendre ses décisions en matière de violation des conditions de libération l'amène à examiner la prétendue violation principalement du point de vue du surveillant ou de l'agent du service des libérations conditionnelles. Mis à part son entrevue avec un agent du Service des libérations conditionnelles ou son droit d'écrire à la Commission, le détenu libéré sous condition n'a pas l'occasion de faire valoir sa version des faits à l'encontre de l'accusation de violation, ni d'exposer les raisons qu'il aurait eues de violer les conditions de sa libération.

Conformément à une recommandation du rapport Fauteux⁹, la Loi sur la libération conditionnelle exprèsément la Commission de l'obligation de tenir audience relativement à la révocation d'une libération conditionnelle¹⁰. Cette recommandation contre les audiences était motivée par les frais de déplacement qu'entraînerait une telle procédure. Cependant, cet obstacle disparaîtrait dans une large mesure avec la création de Commissions régionales. Par ailleurs, nous en convenons, en vertu du régime actuel et du point de vue du détenu, l'organisme qui prend les décisions est «lointain et invisible. En outre, le fait qu'il (le détenu libéré sous condition) ne connaît pas le moment où son cas sera examiné et où une décision sera prise provoque chez lui de l'incertitude et de la tension»¹¹.

Les résultats de certains travaux¹² de recherche font apparaître comme possibles des variations considérables dans la teneur des recommandations faites par un agent du Service des libérations conditionnelles, au sujet de violation de conditions de libération identiques. Si l'on donne au détenu libéré sous condition le droit de comparaître devant l'organisme appelé à rendre la décision, la plupart de ces critiques deviendraient sans objet, et l'équité et l'uniformité raisonnable des décisions concernant la révocation des libérations conditionnelles serait mieux assurée.

⁷ Loi sur la libération conditionnelle de détenus, article 20(1)

⁸ Loi sur la libération conditionnelle de détenus, article 20(2)

⁹ Rapport d'un comité institué pour faire enquête sur les principes et les méthodes suivis au Service des pardons du ministère de la Justice du Canada. Président, M. Gerald Fauteux, 1956, page 87;

«La Commission ne devrait pas être obligée d'accorder aux détenus une entrevue personnelle avec ses membres. . . nous sommes persuadés que, dans le régime de la libération conditionnelle, les entrevues des commissaires avec les détenus ne sont pas utiles au point de motiver la dépense de temps et d'argent qu'entraîneraient, dans un pays aussi vaste que le Canada, les voyages des commissaires pour visiter à cette fin toutes les institutions.»

¹⁰ Loi sur la libération conditionnelle de détenus, article 11.

¹¹ Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle. Roger Ouimet, président, 1969, page 367.

¹² Robinson, J. et Tagaki, P. *Case Decisions in a State Parole System*, rapport n° 31, Division des recherches du Service de correction, État de la Californie, novembre 1968.

⁵ Quoique la Loi sur la libération conditionnelle de détenus ne crée pas en termes expès un Service national des libérations conditionnelles, le personnel de la Commission est ordinairement désigné sous cette appellation.

⁶ Loi sur la libération conditionnelle de détenus, article 16(1)

Une fois ce mandat d'arrestation émis, la police procède à l'arrestation du détenu libéré sous condition et un magistrat ordonne son incarcération. Un agent du Service des libérations conditionnelles va le voir aussitôt que possible et fait un rapport sur la suspension. Dans les quatorze jours de son arrestation le représentant de district ou un autre mandataire de la Commission peut annuler la suspension de la libération conditionnelle. En fonction du rapport et des autres documents figurant au dossier, mais sans audience pour le détenu, la Commission décide s'il y a lieu d'annuler la suspension ou de révoquer la libération conditionnelle. Si elle décide de révoquer la libération conditionnelle, la Loi prévoit que le détenu libéré

cet égard⁶, d'émettre un mandat d'arrestation à la suite de la suspension de la libération conditionnelle. nationale des libérations conditionnelles, ou au titulaire d'une délégation des pouvoirs de la Commission d'une autre personne chargée de la surveillance, le surveillant ne peut que demander à la Commission des conditions de libération. Qu'il s'agisse d'un agent du Service national des libérations conditionnelles⁵ ou Toutefois, le surveillant n'est pas habilité à délivrer un mandat d'arrestation contre l'auteur d'une violation surveillant des libérations conditionnelles qu'il incombe de veiller au respect des conditions de libération. En vertu du régime fédéral de libération conditionnelle en vigueur au Canada, c'est essentiellement au

Révocation de la libération conditionnelle

On notera que ce texte permet, pour des cas probablement exceptionnels, d'accorder la libération sans autre condition que celle d'obéir aux lois. C'est donc dire qu'il permet la libération conditionnelle sans surveillance.

(3) Un détenu libéré sous condition peut à tout moment demander à la Commission la modification ou la suppression d'une condition de sa libération.

(2) La Commission peut ajouter aux conditions de libération d'un détenu, ou supprimer ou modifier ces dernières, en l'avisant par écrit.

(1) qu'il évite l'usage excessif de produits intoxicants;
m) qu'il satisfasse à toute autre condition visant à l'empêcher de récidiver ou de commettre une autre infraction.

k) qu'il rende à son surveillant de libération conditionnelle à intervalles raisonnables, un compte détaillé de ses revenus et dépenses;
j) qu'il obtienne l'autorisation écrite de son surveillant de libération conditionnelle avant d'acheter ou d'utiliser un véhicule à moteur;

i) qu'il obtienne l'autorisation écrite de son surveillant de libération conditionnelle avant de contracter une obligation financière à terme;

h) qu'il évite toute relation avec des personnes dont il connaît l'activité criminelle ou, sauf si son surveillant de libération conditionnelle l'y autorise, avec des personnes dont il sait qu'elles ont été reconnues coupables d'actes criminels;

g) qu'il se soumette aux traitements médicaux ou psychiatriques disponibles qui lui sont indiqués;

f) qu'il n'ait en sa possession aucune arme dangereuse, ni aucune arme à feu;

e) qu'il réside au lieu qui lui est désigné, et signale à son surveillant tout changement d'adresse ou d'emploi;

d) qu'il se présente en personne à son surveillant de libération conditionnelle aux intervalles réguliers qui lui sont indiqués;

véhicule à moteur, pour s'endetter, pour assumer «des responsabilités additionnelles», ou pour posséder une arme. Certaines de ces conditions générales peuvent n'avoir aucun rapport avec le comportement criminel du délinquant. Enfin, l'obligation de «remplir toutes les obligations sociales» est si vague qu'elle pourrait justifier la révocation de la libération conditionnelle dans pratiquement n'importe quelle circonstance.

L'objectif de ces conditions devrait être d'aider, dans la mesure du possible, le délinquant à se resocialiser dans le respect des lois et d'assurer la protection de la société. L'efficacité et l'équité exigent que ces conditions soient clairement exposées, précises et directement reliées à cet objectif. En outre, dans toute la mesure du possible, leur formulation doit tenir compte de la réalité, de leurs possibilités d'application et des particularités individuelles.

Le Code criminel prévoit un certain nombre de conditions générales à la mise en probation, tout en laissant à la cour le pouvoir d'ajouter «telles autres conditions raisonnables que la cour considère souhaitables pour assurer la bonne conduite de l'accusé et l'empêcher de commettre de nouveau la même infraction ou de commettre d'autres infractions»³. De même, le *Model Penal Code* propose certaines conditions de mise en liberté sous conditions et permet à la Commission d'exposer au délinquant «toute autre condition ayant un rapport spécial avec la cause de l'infraction qu'il a commise, dont le respect ne restreint pas indûment sa liberté et n'est pas incompatible avec sa liberté de conscience»⁴.

Nous recommandons l'adoption du texte suivant:

(1) Lorsqu'elle accorde à un détenu le bénéfice de la libération conditionnelle, la Commission exige de lui l'engagement de s'abstenir de toute activité criminelle. La Commission peut également lui imposer le respect des conditions suivantes, dans la mesure jugée nécessaire pour l'empêcher de récidiver ou de commettre une autre infraction:

- a) qu'il remplisse les obligations de famille qui lui sont précisées;
- b) qu'il se consacre à un emploi, une profession ou un programme d'études approuvés;
- c) qu'il demeure à l'intérieur du territoire qui lui est désigné, à moins qu'on l'autorise par écrit à quitter ce territoire;

³ Code Criminel, article 638(2)(h).

⁴ *American Law Institute Model Penal Code*, article 305.13, chapitre sur les Conditions de libérations conditionnelles, (POD) 1962;

«(1) Lorsqu'elle libère un détenu sous condition, la Commission de libération conditionnelle exige de lui l'engagement de s'abstenir de toute activité criminelle. La Commission peut également lui imposer, soit au moment de sa libération, soit à un moment quelconque et à n'importe quel moment, alors qu'il est en liberté conditionnelle, le respect des conditions suivantes:

- a) qu'il remplisse les obligations de famille qui lui sont précisées;
- b) qu'il se consacre à un emploi ou une profession approuvés;
- c) qu'il demeure à l'intérieur du territoire désigné dans son certificat de libération, sauf autorisation écrite de quitter ce territoire;
- d) qu'il se présente à son surveillant de libération conditionnelle, en personne et dans les conditions prescrites, dans les trente-six heures de sa libération;
- e) qu'il se présente en personne à son surveillant de libération conditionnelle aux intervalles réguliers qui lui sont indiqués;
- f) qu'il réside au lieu désigné dans son certificat de libération conditionnelle et signale à son bureau de libération conditionnelle tout changement d'adresse ou d'emploi;
- g) qu'il n'ait en sa possession aucune arme dangereuse, ni aucune arme à feu, sauf autorisation écrite;
- h) qu'il se soumette, si la Commission l'exige, aux traitements médicaux ou psychiatriques disponibles;
- i) qu'il évite toute relation avec des personnes dont il connaît l'activité criminelle ou, sauf si son surveillant de libération conditionnelle l'y autorise, avec des personnes dont il sait qu'elles ont été reconnues coupables d'actes criminels;
- j) qu'il satisfasse à toute autre condition ayant un rapport spécial avec la nature de l'infraction qu'il a commise, dont le respect ne restreint pas indûment sa liberté et n'est pas incompatible avec sa liberté de conscience.»

LA VIOLATION DES CONDITIONS DE LIBÉRATION

CHAPITRE VIII

Conditions de libération

La Loi sur la libération conditionnelle de détenus déclare que «la Commission peut accorder la libération conditionnelle à un détenu, sous réserve des modalités qu'elle juge opportunes»¹. En pratique, tous les détenus libérés sous condition sont assujettis aux règles suivantes² :

- « 1. Demeurer jusqu'à l'expiration de la sentence sous l'autorité du représentant désigné par la Commission nationale des libérations conditionnelles.
2. Se rendre directement et immédiatement à l'endroit spécifié dans les instructions et dès l'arrivée se rapporter au surveillant et ensuite à la police selon les instructions du Surveillant.
3. Demeurer dans les environs immédiats tel que désigné et ne pas quitter ce territoire avant d'obtenir au préalable, par l'entremise du Surveillant, la permission du représentant de la Commission nationale des libérations conditionnelles.
4. S'efforcer de travailler régulièrement et faire part immédiatement au surveillant de tout changement ou cessation d'emploi ou tout autre changement de circonstances comme un accident ou la maladie.
5. Obtenir au préalable l'autorisation du représentant de la Commission nationale des libérations conditionnelles par l'entremise du surveillant avant de:
 - a) faire l'achat d'une automobile;
 - b) contracter des dettes par emprunt d'argent ou par achat à tempérament;
 - c) assumer des responsabilités additionnelles comme le mariage;
 - d) posséder ou avoir en sa possession une arme à feu ou toute autre arme.
6. Communiquer immédiatement avec le surveillant ou le représentant de la Commission nationale des libérations conditionnelles si arrêté ou interrogé par un officier de police au sujet d'une offense quelconque.
7. Obéir à la loi et s'acquitter de toutes les responsabilités légales et sociales. »

En théorie, les conditions de libération constituent un guide à l'usage du détenu et du surveillant. Pour le détenu libéré sous conditions, il s'agit d'instructions quant aux choses à éviter ou à faire pour conserver sa liberté. Pour le surveillant de libération conditionnelle, il s'agit de normes minimales de comportement que la Commission lui demande de faire respecter.

Un certain nombre des conditions générales imposées par la Commission nationale des libérations conditionnelles sont de portée trop imprécise et trop générale. On demande au détenu libéré sous conditions de conserver son emploi, sans tenir compte des circonstances précises entourant le cas. Un grand nombre de détenus libérés sous conditions s'inscrivent à des cours, et d'autres sont trop âgés ou de santé trop fragile pour obtenir un emploi. De même, le détenu doit solliciter une autorisation pour acheter un

¹ Loi sur la libération conditionnelle de détenus, article 10(1).

² Commission nationale des libérations conditionnelles, certificat de libération conditionnelle, formule NPB-1 (8-71).

Enfin, en vertu de l'article 9(2), une Commission de libération conditionnelle devrait fournir des services bilingues partout où cela serait «possible» et lorsqu'il y aurait une «demande importante».

Nous ne sommes pas sûrs que la *Loi sur les langues officielles* ait une portée suffisante pour satisfaire aux exigences particulières des Commissions régionales et locales. De nombreux pénitenciers peuvent se trouver dans des régions qui ne sont pas désignées comme districts bilingues, mais où une partie importante de la population parle une langue officielle autre que celle de la majorité des détenus. D'ailleurs, selon nous, la présence d'un seul détenu francophone à l'établissement de Millhaven ou d'un seul détenu anglophone à l'établissement Archambault suffit à constituer une «demande importante» pour des services de libération conditionnelle en français ou en anglais, selon le cas, dans cet établissement. Le processus de sélection des détenus à être libérés conditionnellement touche la liberté du citoyen d'autant plus que le droit pénal lui-même, et nous jugeons, à ce titre, essentiel que les services soient fournis au détenu dans la langue officielle de son choix, et qu'un dispositif d'interprétation simultanée soit mis à sa disposition sur demande lors des audiences de Commissions de libération conditionnelle. Nous recommandons par conséquent que les Commissions régionales et locales soient assimilées, aux fins de l'article 11 de la *Loi sur les langues officielles*, à une cour d'archives, et que chaque pénitencier fédéral soit censé constituer un district fédéral bilingue.

Cas du ressort du Conseil des Ministres

Si le processus de libération conditionnelle des détenus revêt un caractère quasi-judiciaire, il s'ensuit que les organismes de libération conditionnelle constitués par le Parlement doivent avoir compétence exclusive pour accorder ou refuser sa libération conditionnelle à un détenu. Il ne s'agit pas de supprimer la prerogative royale de clémence dans les rares cas où le gouvernement juge que son exercice servirait l'intérêt public. Cependant, nous estimons que le régime actuel constitue une anomalie dans la mesure où certaines décisions de libération conditionnelle, en particulier celles qui ont trait à des personnes condamnées à la réclusion à perpétuité, sont réservées au Conseil des Ministres. Il s'ensuit inévitablement que la décision revêt un aspect politique, au désavantage de tous les intéressés. Même si plusieurs facteurs de la décision de libération conditionnelle exigent une attention toute particulière dans ce genre de cas, il reste que la nécessité d'un vote unanime de huit membres d'une Commission régionale présente de solides garanties, étant donné la composition de ces commissions. Par ailleurs, cette exigence permettrait d'échapper à la contrainte de retards imprévisibles et parfois prolongés qui, souvent, rendent irréalisable le programme de libération conditionnelle du détenu, qui se trouve réduit à l'impuissance et à un état de complète dépendance au moment le plus propice à sa libération.

Nous recommandons par conséquent que les Commissions régionales et locales constituées en application du présent rapport aient compétence exclusive pour accorder ou refuser la libération conditionnelle à tous les détenus sans exception.

¹⁴ Voir chapitre II, pp. 24 et 25

Nous recommandons qu'en principe, tous les dossiers dont dispose la Commission de libération conditionnelle pour fonder sa décision soient portés à la connaissance du détenu avant l'audience. Par exception, les documents figurant au dossier et qui relèvent de l'une ou l'autre des catégories énumérées ci-dessus devraient faire l'objet d'une décision de la part du président de la Commission régionale, qui serait habilitée à décider en première instance si ces documents doivent être portés à la connaissance du détenu en version intégrale ou seulement sous forme de résumé. Dans ce dernier cas, si on dispose du temps nécessaire, le président de la Commission régionale invitera la personne qui a fourni les renseignements à l'origine à établir elle-même ce résumé; sinon, le personnel de la commission s'en chargera. Dans tous les cas, le président devra communiquer par écrit les motifs de sa décision aux autres membres de la commission, qui pourront infirmer cette décision à la majorité des voix.

Nous estimons que cette proposition constitue une juste mesure entre le droit du détenu d'être informé et de pouvoir rectifier tout renseignement inexact et la nécessité pour la commission de fonder sa décision sur des renseignements puisés aux sources les meilleures et les plus sûres. Ajoutons qu'à notre avis, le nombre des cas où le président jugera nécessaire d'empêcher le détenu d'avoir accès aux renseignements devrait être très restreint. Les rapports versés aux dossiers des libérations conditionnelles sont en général assez semblables aux rapports établis avant la condamnation par les agents de probation. En vertu de la loi, les rapports de cette nature sont aujourd'hui communiqués à l'accusé et, que nous sachions, rien ne permet de penser que leur utilité s'en soit trouvée réduite⁹.

Caractère quasi-judiciaire des Commissions de libération conditionnelle

De ce qui précède, il découle qu'à notre avis, on ne peut plus considérer les décisions en matière de libération conditionnelle comme des actes purement administratifs. La libération conditionnelle ne peut plus être décemment considérée comme étant un acte de clémence ou de bienveillance. Elle est partie intégrante d'un régime de correction fondé sur l'exercice du jugement. On devrait la considérer comme la règle, plutôt que l'exception, en matière de libération des détenus. Même s'il est vrai qu'aucun détenu n'a «droit» à la libération conditionnelle, nous pensons qu'il n'est pas moins vrai que chaque détenu devrait avoir droit à une audience, avoir accès à cette audience, pouvoir veiller à l'exactitude des renseignements qui y sont étudiés, et avoir l'occasion de participer, dans toute la mesure du possible, à la prise d'une décision qui intéresse directement sa liberté personnelle.

Nous recommandons par conséquent que les Commissions de libération conditionnelle soient considérées, et reconnues par la loi, comme des organismes quasi-judiciaires. Il ne s'agit pas de les astreindre aux règles traditionnelles de preuve et de procédure, mais simplement de soumettre leur activité aux principes de justice naturelle élaborés par la jurisprudence à l'égard de tels organismes.

Utilisation des langues officielles

A titre d'organismes quasi-judiciaires et de créations fédérales, les Commissions régionales et locales seraient tenues de se conformer à la *Loi sur les langues officielles*¹⁰. C'est dire que quiconque serait appelé à témoigner devant l'une ou l'autre de ces commissions aurait le droit de se servir de l'une ou l'autre des langues officielles du Canada¹¹, quel que soit le lieu de l'audience; par ailleurs, dans les districts bilingues fédéraux, les services de ces commissions devront être disponibles dans l'une et l'autre langue officielle¹². Si les Commissions de libération conditionnelle étaient des cours d'archives, il y aurait également lieu de prévoir un service d'interprétation simultanée pour le cas où l'une ou l'autre des parties en ferait la demande lorsque l'audience est tenue dans un district fédéral bilingue¹³.

⁹ Code criminel, par. (2) de l'article 662.
¹⁰ S.R. 1971, ch. 0-2.
¹¹ Article 11(1).
¹² Article 9(1).
¹³ Article 11(1).

En ne portant pas à la connaissance du détenu les renseignements figurant à son dossier et sur lesquels sera fondée la décision sur sa libération conditionnelle, on s'expose à ce que ce dossier contienne des renseignements inexacts.

Le danger est que, dans certains cas, ces renseignements pourraient causer du tort au détenu et accroître chez lui le sentiment d'isolement et de rejet. Il est également possible que des tiers informateurs confidentiels soient l'objet de représailles, ou hésitent à dire quoi que ce soit par crainte que le détenu en prenne connaissance.

c) les renseignements confidentiels obtenus d'un tiers ou concernant un tiers.

b) les rapports de police ayant une cote de sécurité;

a) certaines analyses psychiatriques;

Nous avons clairement l'impression qu'en majeure partie, les documents figurant aux dossiers des Commissions de libération conditionnelle, et sur lesquels se fondent leurs décisions, pourraient sans inconvénient être communiqués au détenu en cause. Néanmoins, on peut admettre que certaines catégories de documents et de renseignements ne devraient pas être communiqués au détenu; nous songeons, par exemple, aux documents suivants:

Accès aux dossiers

Leur éducation, leurs antécédents, leur plus ou moins grande facilité d'expression ou leur tempérament ne permettent pas à tous les détenus de s'exprimer clairement et complètement. Par surcroît, une audience auprès d'une Commission de libération conditionnelle peut susciter une certaine anxiété, étant donné la durée de l'incarcération en cause. Même sans faire de la décision d'une Commission de libération conditionnelle une procédure de contestation entre parties, on pourrait calmer les appréhensions du détenu et le mettre plus à l'aise en lui accordant le soutien, peut-être simplement psychologique, de quelqu'un qui l'accompagne à l'audience. Dans la plupart des cas, il ne sera pas nécessaire et probablement pas souhaitable que cette personne soit un avocat. Ce pourrait être un membre du personnel de la prison, un parent ou un ami. Bien qu'il faille s'assurer que la présence d'un représentant n'empêche pas les membres de la commission de s'adresser directement au détenu, nous voyons tout de même un net avantage pour le régime de libération et pour le détenu à permettre la présence d'un tel représentant. Nous faisons donc une recommandation en ce sens.

Droit à la représentation

L'obligation pour la commission de donner les motifs de sa décision aurait aussi l'avantage de permettre de préciser et de clarifier les critères applicables à la libération conditionnelle et de les faire mieux comprendre aux détenus eux-mêmes.

Même si ordinairement les audiences d'une commission ne sont pas publiques, le président devrait être habilité à y admettre certains intéressés, pourvu que leur présence n'entraîne pas le fonctionnement de la commission et ne porte pas atteinte aux droits du détenu. Selon nous, il s'agit là d'une mesure importante de relations publiques et de formation du personnel de la justice pénale.

Un texte aussi complet que possible de ces motifs devrait être versé au dossier et un exemplaire remis au détenu. Les motifs du rejet, ou de la remise de la décision, soient enregistrés textuellement au bénéfice de la section qui sera éventuellement saisie de l'affaire. S'il apparaît possible qu'il y ait plus d'une audience, le dossier devrait indiquer clairement quel a été l'avis des membres de la commission à n'importe quelle audition antérieure. Puisque l'un des grands avantages de l'audience accordée à un détenu est de permettre aux membres de la commission d'exposer à ce dernier aussi clairement que possible les motifs de leurs décisions, un texte aussi complet que possible de ces motifs devrait être versé au dossier et un exemplaire remis au

⁸ Voir chapitre IV, page 60 (décision d'accorder une libération conditionnelle provisoire en l'absence du détenu) et chapitre VI, page 71 (décision de relever un détenu des obligations de la libération conditionnelle).

Un autre aspect du régime actuel donne lieu à des plaintes justifiées : souvent, on ne donne pas les motifs de la décision ou, si on les donne, ils ne sont pas toujours compris. En outre, rien n'est prévu pour conserver le texte de ces motifs dans les archives. Étant donné qu'en vertu du régime actuel, il est probable que le détenu dont la demande de libération conditionnelle a été rejetée ou remise ne comparaitra pas de nouveau devant les mêmes membres de la commission à sa prochaine audience, il nous semble essentiel que

compétence d'une équipe de deux membres, soit qu'il manque des renseignements au dossier. nombre de cas, la Commission doit réserver sa décision, soit qu'il s'agisse d'un type de cas en dehors de la première audience ou, s'il y a lieu, d'une audience subséquente. Tous ceux qui ont participé à la décision doivent donc être présents à l'audience. Le régime actuel est loin de donner satisfaction : dans un grand nombre de cas, les auteurs de la décision doivent en faire part au détenu dès l'issue de la règle. Dans tous les autres cas, les auteurs de la décision doivent en faire part au détenu dès l'issue de la règle. Une décision portant sur la libération conditionnelle d'un détenu, à quelque palier qu'elle soit rendue, devrait être précédée d'une audience en présence du détenu. Il n'y a que deux légères exceptions⁸ à cette règle. Dans tous les autres cas, les auteurs de la décision doivent en faire part au détenu dès l'issue de la règle. Une décision portant sur la libération conditionnelle d'un détenu, à quelque palier qu'elle soit rendue, devrait être précédée d'une audience en présence du détenu. Il n'y a que deux légères exceptions⁸ à cette règle.

Une décision portant sur la libération conditionnelle d'un détenu, à quelque palier qu'elle soit rendue, devrait être précédée d'une audience en présence du détenu. Il n'y a que deux légères exceptions⁸ à cette règle. Dans tous les autres cas, les auteurs de la décision doivent en faire part au détenu dès l'issue de la règle. Une décision portant sur la libération conditionnelle d'un détenu, à quelque palier qu'elle soit rendue, devrait être précédée d'une audience en présence du détenu. Il n'y a que deux légères exceptions⁸ à cette règle. Dans tous les autres cas, les auteurs de la décision doivent en faire part au détenu dès l'issue de la règle. Une décision portant sur la libération conditionnelle d'un détenu, à quelque palier qu'elle soit rendue, devrait être précédée d'une audience en présence du détenu. Il n'y a que deux légères exceptions⁸ à cette règle.

Audiences

- d) la capacité et la volonté du détenu d'assumer ses obligations et de prendre des responsabilités,
- e) le niveau d'intelligence et de formation du détenu,
- f) la situation familiale du détenu et l'existence de parents qui s'intéressent à lui ou de rapports étroits et positifs avec d'autres personnes de son milieu,
- g) les antécédents de travail du détenu, ses aptitudes professionnelles et la stabilité dans ses emplois antérieurs,
- h) le genre de résidence, de voisinage et de milieu dans lequel le détenu se propose d'aller vivre,
- i) les antécédents du détenu en matière de narcomanie, et dans l'usage habituel et excessif d'alcool,
- j) l'état mental ou physique du détenu, et notamment toute incapacité ou infirmité qui peut influencer sur le fait qu'il se conforme ou non à la loi,
- k) le casier judiciaire du détenu, et notamment la nature, les circonstances, la date et la fréquence des infractions antérieures,
- l) l'attitude du détenu à l'égard de la loi et de l'autorité,
- m) la conduite du détenu dans l'institution
- n) la conduite du détenu et son attitude au cours de périodes antérieures de liberté surveillée ou de libération conditionnelle, et la date de ces périodes,
- o) les exigences de la justice sociale à l'égard des personnes défavorisées, tels les Indiens et les chômeurs, qui peuvent justifier que l'on prenne de plus grands risques,
- p) les tendances violentes du détenu.

libérations avant la date d'admissibilité peuvent susciter la colère de la population. Toutefois, on peut s'attendre que dans les cas où l'on envisagerait de faire exception à la date normale d'admissibilité, le policier et le juge feront suffisamment valoir le point de vue de la dissuasion et de la pénalité.

c) Le fait de ne rien changer à la date actuelle d'admissibilité permettrait, croyons-nous, d'éviter tout effet malencontreux sur l'attitude actuelle des juges en matière de condamnation;

d) La Commission régionale sera probablement plus encline à accorder une libération avant la date d'admissibilité dans les cas où le détenu aura déjà été mis en liberté sous condition, à titre provisoire, et se sera conduit d'une façon satisfaisante.

Critères applicables à la libération conditionnelle

En ce moment, les critères sur lesquels se fonde la Commission nationale des libérations conditionnelles pour accorder ou refuser une libération ne sont guère précis. Ni les détenus, ni les membres de la Commission ne sont en mesure de préciser quels éléments positifs ou négatifs sont pris en considération en matière de libération conditionnelle. La *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*⁶, à l'article 10(1)a), s'en tient à trois considérations d'ordre général: que le détenu ait tiré «le plus grand avantage possible de l'emprisonnement», que l'octroi de la libération conditionnelle «facilite le redressement et la réhabilitation du détenu» et que sa libération conditionnelle ne constitue pas «un risque indu».

Même en admettant qu'une certaine imprécision soit inévitable dans les critères applicables à la libération conditionnelle, étant donné l'importance, dans ce domaine, de l'appréciation personnelle, nous croyons possible de formuler des normes plus précises que celles qui existent actuellement. On trouvera dans le «*Model Penal Code*»⁷ l'une des solutions possibles à ce problème; selon nous, ce code renferme le meilleur énoncé de principes dont on dispose à l'heure actuelle. Le texte qui suit s'inspire largement de ses dispositions et nous en proposons l'adoption:

(1) Chaque fois que la commission étudie la possibilité de libérer un détenu admissible à la libération conditionnelle, elle ordonnera en principe cette libération, sauf si elle juge nécessaire de la différer en raison

a) d'un risque sérieux que le détenu ne se conforme pas aux conditions mises à sa libération, et qu'il s'ensuive un préjudice grave pour la société, ou

b) du fait que sa libération atténuerait la gravité de son crime ou encouragerait la violation des lois, ou

c) de l'effet sérieusement nuisible qu'aurait sa libération sur la discipline dans l'institution, ou

d) du fait que la poursuite de son traitement correctionnel ou médical, ou de sa formation professionnelle ou autre, dans l'institution augmentera sensiblement son aptitude à vivre en conformité des lois lorsqu'il sera finalement libéré, et qu'il ne pourrait recevoir un traitement ou une formation équivalents parmi les citoyens;

(2) Lorsqu'elle statue sur la libération conditionnelle d'un détenu, la Commission tiendra notamment compte des éléments suivants:

a) la personnalité du détenu, et notamment sa maturité, sa stabilité, son sens des responsabilités et tout autre aspect de sa personnalité pouvant l'inciter à se conformer ou non aux lois,

b) les projets du détenu, une fois libéré,

c) l'existence, dans le milieu où vivra le détenu, de services justifiant ou facilitant sa libération,

⁶S.R.C. 1970, ch. P-2.

⁷Code pénal modèle de l'*American Law Institute* (P.O.D.), 1962, article 305.9.

b) Renvoyer la décision sur la libération conditionnelle provisoire à une date ultérieure et précise.

c) Refuser la libération conditionnelle provisoire.

Si on lui refuse la libération conditionnelle provisoire, le détenu comparaitra quand même de nouveau à la date où il sera admissible à la libération conditionnelle totale.

Si elle décide d'accorder une libération conditionnelle provisoire, la Commission régionale devra aussi pouvoir fixer une date où sera étudiée la possibilité d'accorder une libération conditionnelle totale, même si cette date devait survenir avant la date normale d'admissibilité à la libération conditionnelle totale, dont nous exposons plus loin la méthode de calcul.

Pour les personnes détenues dans les prisons provinciales, il ne devrait y avoir aucune exigence minimale quant à l'admissibilité à la libération conditionnelle provisoire; mais, comme c'est le cas actuellement, le détenu devrait être obligé de présenter une demande de libération. S'il ne demandait pas sa libération, son cas devrait néanmoins être automatiquement examiné six mois à partir du début de la sentence.

Compte tenu de ce qui vient d'être dit, nous recommandons que la date normale d'admissibilité à la libération conditionnelle totale demeure ce qu'elle est actuellement, c'est-à-dire celle fixée à l'expiration d'un tiers de la peine ou d'une période de quatre ans, selon celle de ces deux dates qui survient la première. Ceux qui purgent une peine ordinaire d'emprisonnement à perpétuité devraient être assujettis à la règle générale d'admissibilité exposée ci-dessus. Toutefois, la libération conditionnelle de ces détenus ne devrait être décidée que par le vote majoritaire de huit membres d'une Commission régionale.

En matière de détention préventive, nous proposons que la date d'admissibilité soit aussi fixée à quatre ans. En pratique, il semble que rares sont les cas où la libération est accordée avant cette date, et l'examen annuel prévu par l'article 694 du Code criminel ne fait que donner naissance à de faux espoirs de libération conditionnelle, trop souvent cruels et susceptibles d'empêcher toute réhabilitation éventuelle.

Nous nous sentons incapables de faire une recommandation utile en ce qui concerne la date d'admissibilité pour ceux qui purgent une peine de condamnation à mort commuée, ou une condamnation minimale à perpétuité. Il appartiendra au Parlement de se prononcer à ce sujet en même temps que sur la peine capitale. Quelle que soit la date d'admissibilité qui sera fixée, il faudrait que, dans certains cas, la Commission régionale soit autorisée à accorder à ces personnes, par décision unanime d'un bureau de huit membres⁵, la libération conditionnelle même avant la date d'admissibilité. La même disposition devrait s'appliquer aux délinquants sexuels dangereux.

Nous recommandons également que soit maintenue et élargie la réglementation actuelle permettant à une Commission régionale ou locale de libérer, dans des circonstances spéciales, un détenu avant la date d'admissibilité. Parmi ces «circonstances spéciales», nous comptons le cas d'un détenu qui a montré par son comportement au cours d'une libération conditionnelle provisoire qu'on peut, en toute sécurité, lui rendre sa liberté au sein des citoyens. À la fin de la période de libération conditionnelle provisoire, le détenu devrait avoir droit à une audience auprès de la Commission dans le but d'obtenir le renouvellement de sa libération conditionnelle provisoire ou sa libération conditionnelle totale.

Voici les arguments que nous invoquons en faveur du maintien de la date actuellement prévue pour l'admissibilité à la libération conditionnelle totale:

a) Elle incite la Commission des libérations conditionnelles à libérer le détenu dès la date d'admissibilité;

b) Le public s'attend à ce que la durée de la détention effective soit fonction de la longueur de la sentence imposée par la Cour. Cet argument comporte peut-être un aspect négatif, en ce sens que les

⁵ Voir chapitre II et ce qui est dit ci-dessous.

LE PROCESSUS DE SÉLECTION DES DÉTENU·ES À ÊTRE LIBÉRÉ·ES CONDITIONNELLEMENT

CHAPITRE VII

En vertu du régime actuel, le processus de la sélection des détenus à être libérés conditionnellement est une question purement administrative. La décision concernant la libération conditionnelle elle-même consiste surtout à choisir le détenu qui doit être libéré, plutôt que le moment où il doit être libéré. Les considérations déterminantes dans cette décision sont respectivement la façon dont est établie la date d'admissibilité à la libération et le mécanisme par lequel un détenu peut faire sa demande et être admis à la libération conditionnelle. Par date d'admissibilité, on entend le jour à compter duquel il est possible, dans le cours normal des choses, d'envisager la libération conditionnelle d'un détenu. Nous avons déjà mentionné les règles qui régissent l'admission à la libération conditionnelle totale¹. C'est d'ordinaire six mois après le début de l'incarcération que les détenus peuvent bénéficier d'absences temporaires². Dans le cas des libérations conditionnelles, la Commission nationale des libérations conditionnelles a, pour la plupart des détenus, le pouvoir de faire exception à la règle générale concernant la date d'admissibilité. Pour ce qui est des absences temporaires, étant donné que les restrictions visant l'admissibilité sont sous forme de directives administratives, elles peuvent être modifiées par une décision administrative. Nous avons ailleurs³ décrit la méthode actuellement suivie pour accorder une absence temporaire ou la libération conditionnelle.

Date d'admissibilité

La date d'admissibilité à l'absence temporaire est actuellement fixée dans les pénitenciers à six mois à partir de la date d'incarcération; cela nous semble établir un juste équilibre entre les éléments multiples et antagonistes qui conditionnent les décisions de libérer sous conditions⁴. Cependant, nous pensons que celui qui attend dans une prison provinciale qu'une décision soit rendue est pénalisé de façon abusive si sa date d'admissibilité n'est établie qu'à compter du jour de son arrivée au pénitencier. C'est pourquoi nous proposons que la date d'admissibilité à la libération conditionnelle provisoire des personnes détenues dans un pénitencier soit fixée à six mois à partir du début de la sentence. On ne devrait pas avoir à demander la libération conditionnelle provisoire, et tous les détenus admissibles devraient comparaître devant la commission compétente dès l'expiration de cette période de six mois, ou aussitôt que possible après cette date. La commission pourrait alors rendre l'une ou l'autre des trois décisions suivantes:

- a) Accorder la libération conditionnelle provisoire, avec effet immédiat ou différé jusqu'à une date précise;

¹ Voir Chapitre I, page 11.

² Service canadien des pénitenciers, instruction divisionnaire n° 330.01, du 9 juin 1972, alinéa a) de l'article 4. Aux termes de cette instruction (article 7) pour les «cas spéciaux» (on les définit dans l'instruction comme étant les cas de ceux qui purgent une sentence à perpétuité, les repris de justice, les délinquants sexuels dangereux et les personnes qui, selon les rapports de la police, sont reconnues comme «ayant une affiliation avec le crime organisé»), la date d'admissibilité en vue des absences temporaires est fixée à trois ans.

³ Voir chapitres I et IV.

⁴ Voir chapitre II, pages 24 et 25.

b) De récents amendements au Code criminel⁷ accordent aux tribunaux prononçant une condamnation le pouvoir d'imposer des sentences intermittentes sous surveillance allant jusqu'à quatre-vingt-dix jours accompagnées de probation dans l'intervalle. Il y a beaucoup de similitude et de chevauchement entre de telles condamnations et les modalités du régime de libération conditionnelle provisoire que nous proposons. Nous voudrions attirer votre attention sur les difficultés et les conflits qui peuvent naître d'une telle situation. Toutefois, pour le moment, nous pensons qu'il est trop tôt pour faire une recommandation décisive pour les résoudre.

⁷ Loi modifiant le Code criminel, 1972, 21 Elizabeth II, chapitre 13, article 58, modifiant le par. (1) de l'article 663 du Code, en vigueur le 15 juillet 1972.

Il n'est pas possible d'énoncer une règle absolue au sujet de ce que serait la période optimale de surveillance de la libération conditionnelle. Il semble que la majorité des récidives aient lieu au cours de la première année ou peu après⁴. Bien qu'une assistance soit nécessaire durant la première phase du passage de la prison à la libération conditionnelle, on peut dire que, si la surveillance a pour but d'assurer la protection de la société ou d'aider à la réhabilitation des détenus, c'est pendant cette période de temps qu'elle aura son impact. En conséquence nous proposons que, dans le cas de chaque libéré conditionnel dont la période de libération ou de surveillance obligatoire n'est pas déjà expirée, révoquée ni frappée de déchéance, la Commission régionale devrait procéder à un examen dix-huit mois après qu'a commencé la période de libération conditionnelle ou de surveillance obligatoire. Cet examen aurait pour but d'affranchir celui qui est astreint à la libération conditionnelle ou à la surveillance obligatoire, à moins que la commission ne constate que l'une ou l'autre de ces mesures ait pleinement sa raison d'être. Si l'affranchissement n'est pas accordé, la Commission régionale devrait continuer à faire par la suite un examen annuel, jusqu'à ce que soit expirée la période de libération conditionnelle ou de surveillance obligatoire ou que l'individu en cause en soit affranchi.

En vue d'alléger la tâche et d'éviter la tenue inutile d'audiences, nous sommes d'avis que le genre d'examen dont nous faisons mention ci-haut devrait tout d'abord être fait par un membre de la Commission régionale⁵ sans qu'il soit nécessaire d'accorder une audience au libéré conditionnel. Ce n'est que dans le cas où l'un des membres de la commission estimerait qu'il y a des raisons pour ne pas accorder la libération que l'on devrait aviser le libéré conditionnel qu'une audience aura lieu devant une section composée de trois membres de la Commission régionale.

Legislation récente

Deux autres points concernant le régime actuel de condamnation intéressent directement la question de la libération conditionnelle:

a) Depuis 1969, l'article 663 du Code criminel permet au tribunal qui prononce une condamnation d'imposer une période de probation qui devra s'écouler en plus et à la suite d'une peine de prison de deux ans ou moins⁶. C'est le seul cas où le tribunal établit les parties de la sentence devant être respectivement passées en détention et sous surveillance. Les Commissions régionales, en raison de leur composition et de leur nature, sont mieux placées que tout autre organisme pour prendre de telles décisions.

Il se pose, en outre, un problème d'ordre administratif lorsqu'il s'agit de condamnations prévoyant une telle détention suivie de probation, en ce sens que le détenu peut être libéré conditionnellement pendant la « période de détention » de la condamnation.

La surveillance de la libération conditionnelle serait suivie de la période de probation. Ceci peut avoir et, en fait, a pour résultat une discontinuité dans les fonctions de surveillance.

Il peut arriver que, de l'avis du juge, il convienne d'imposer une brève et cinglante condamnation suivie d'une période assez longue de surveillance et d'assistance au sein du milieu ambiant.

Toutefois, nous recommandons qu'une telle partie de la condamnation devant être purgée en détention ne dépasse jamais trois mois et que le Code soit amendé en conséquence;

⁴ Canada. Ministère du Solliciteur général, *Étude sur la récidence des libérés conditionnels*, au mois de juin 1972.

⁵ Robert Langlois, *Montreal, août 1972.*

⁶ Irwin Waller, *Rapport de recherches, Men Released from Prison*, vol. 1, Centre de criminologie, Université de Toronto, septembre 1971.

⁷ Nous choisissons cette commission à cause de son ressort plus vaste et de la nature de la décision.

⁸ Voici ce que dit l'alinéa b), par. (1) de l'article 663, ajouté en vertu de 17-18 Elizabeth II, chapitre 38, article 75: «... La cour peut... en plus d'infliger une amende à l'accusé ou de le condamner à l'emprisonnement... pour une période ne dépassant pas deux ans, ordonner que l'accusé se conforme aux conditions prescrites dans une ordonnance de probation.»

CHAPITRE VI

RAPPORT ENTRE LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE ET LA CONDAMNATION

Sous le régime actuel, la libération conditionnelle a un rapport nécessaire, quoique pas toujours logique, avec la condamnation prononcée par le tribunal, étant donné que l'admissibilité à la libération conditionnelle est calculée actuellement, à l'exception des très longues condamnations, en proportion de la sentence imposée par le tribunal. Nous parlons ailleurs de la question de l'admissibilité à la libération conditionnelle¹. Ce que nous proposons à cet égard vise à introduire un élément d'une plus grande souplesse; toutefois, l'admissibilité à la libération conditionnelle devrait continuer à être en rapport direct avec la condamnation prononcée par le tribunal, tant que cette peine demeure d'une durée définie que déterminent les tribunaux.

En vertu de notre mandat, nous devons nous en tenir au régime et aux procédures ayant trait à la libération des prisonniers; c'est pourquoi la question de la condamnation n'est qu'une question accessoire à notre étude. Cependant, étant donné que notre enquête nous a tous conduits à une conclusion identique en ce qui concerne le régime des condamnations que nous voudrions qu'adopte le Canada, nous estimons qu'il convient de présenter notre point de vue. C'est ce que nous faisons dans l'appendice A du présent rapport. En bref, le régime que nous envisageons comporterait un maximum statutaire fixe pour toutes les peines de plus de deux ans à l'égard desquelles les Commissions régionales et locales seraient les seuls arbitres habiles à fixer le temps à passer dans l'institution et le temps à passer en libération conditionnelle.

Période normale de libération conditionnelle et attachissement de la libération conditionnelle

Nous avons déjà proposé ailleurs de supprimer la réduction de peine et nous avons dit que le dernier tiers de toute condamnation à la prison devrait obligatoirement être passé en libération conditionnelle². Nous avons proposé aussi que le temps passé en libération conditionnelle ou sous surveillance obligatoire soit déduit de la durée de la condamnation³. Comme corollaire important à ces recommandations, une disposition devrait prévoir que le temps passé en libération conditionnelle ou sous surveillance obligatoire ne soit pas indûment long. Deux raisons importantes motivent une telle exigence. Tout d'abord, les périodes de libération conditionnelle plus longues que nécessaires ne font qu'ajouter à la tâche déjà très lourde des surveillants des libérations conditionnelles. En second lieu, même si des garanties d'ordre procédural sont prévues, il est à craindre que les autorités chargées de la poursuite, sachant qu'un individu bénéficie d'une libération conditionnelle et que la peine restante est encore longue, préféreront recourir à des procédures de révocation plutôt que d'envisager les difficultés et les incertitudes d'une poursuite entreprise de la façon normale devant les tribunaux.

¹ Voir chapitre VII

² Voir chapitre V.

³ Voir chapitre VIII.

adressées à un agent de correction ou la petite contrebande, on peut enlever à un détenu de nombreux privilèges qui peuvent aller de la permission de regarder la télévision, le soir, au droit de mériter une pleine journée de salaire pour son travail. Un détenu peut être passé d'une classe de rémunération à une autre. On peut réduire ou supprimer complètement sa participation aux associations, aux discussions de groupes et aux sports.

Dans le cas d'infractions plus graves, comme la vraie contrebande, le refus d'obéir aux ordres et les légères bagarres entre détenus, on peut prendre des mesures plus sévères comme l'isolement ou le transfert à une institution à sécurité plus élevée et, par conséquent, où il y a plus de restrictions.

Le détenu qui, au pénitencier, entreint une disposition du Code criminel, par exemple en s'attaquant à un gardien, doit être traduit de la façon ordinaire devant les tribunaux.

Pour toutes les raisons que nous venons d'énumérer, nous proposons que la réduction de peine statutaire ou méritée soit abolie. Toutefois, le dernier tiers d'une sentence serait l'objet des dispositions concernant la libération conditionnelle, ainsi que nous l'expliquons ci-après.

La surveillance obligatoire

Pour toutes les condamnations au pénitencier, après le 1^{er} août 1970, celui qui n'a pas été libéré conditionnellement doit faire l'objet d'une surveillance obligatoire pendant qu'il bénéficie d'une réduction de peine statutaire ou méritée. S'il se rend coupable d'une autre infraction, il est renvoyé au pénitencier où il doit purger sa nouvelle peine, ainsi que la période de remise de peine statutaire qui lui a été accordée lorsqu'il a été incarcéré auparavant³. Si la surveillance obligatoire est révoquée, il sera renvoyé en prison pour purger la période de réduction de peine statutaire⁴.

Il est souhaitable qu'une certaine assistance soit fournie à ceux qui sortent de prison et, dans certains cas, qu'il existe une certaine surveillance. L'idéal que vise le régime actuel de surveillance obligatoire beaucoup de mérite. Cependant, la surveillance obligatoire n'a pas besoin de dépendre de la réduction de peine. Comme solution de rechange, on pourrait prévoir que le dernier tiers de toute condamnation pourrait obligatoirement être purgé en libération conditionnelle. Cela serait sujet à la disposition d'affranchissement de la libération conditionnelle dont il est question au chapitre VI. Le temps écoulé pendant une période de libération conditionnelle, que cette libération conditionnelle soit ordinaire, provisoire ou obligatoire, devrait toujours être déduit de la durée de la condamnation prononcée par le tribunal⁵.

Malgré tout, nous reconnaissons qu'il existe certaines incompatibilités entre le fait de dire qu'un détenu ne peut être libéré conditionnellement et celui de le libérer sous surveillance obligatoire sous prétexte que cela est nécessaire dans son cas et qu'il se conduira probablement en conséquence. Il a été démontré que ceux qui ont un casier judiciaire, ce qui est le cas de la majorité de ceux qui sont envoyés au pénitencier, ne sont pas en fin de compte détournés du crime par la menace de retourner en prison. Ils sont seulement légèrement tenus de se conformer aux conditions de la libération conditionnelle pour ne pas risquer sa révocation, bien que, de façon générale, ils s'en tiennent aux conditions explicites qui consistent à se présenter au surveillant de la libération conditionnelle et à la police⁶. Ainsi donc, la principale protection offerte à la société est celle dont elle est assurée quand le détenu retourne en prison.

Pourvu que la période de surveillance obligatoire demeure raisonnablement brève, qu'on crédite le détenu du temps qu'il a passé dans le milieu ambiant et que des garanties d'ordre procédural entourent la révocation⁷, nous sommes d'avis que les détenus n'en souffriront pas tellement et qu'il vaut donc la peine de maintenir une protection pour la société comme la surveillance obligatoire.

³

Loi sur la libération conditionnelle de détenus, article 21; Loi sur les pénitenciers, par (2), art. 24

⁵ Voir chapitre VIII.

⁶ Irvin Waller, *Men Released from Prison: A Means Towards Understanding the Correctional Effectiveness of Parole*, Toronto, Université de Toronto, 1971.

⁷ Voir chapitre VIII.

CHAPITRE V

RÉDUCTION DE PEINE ET SURVEILLANCE OBLIGATOIRE

Réduction de peine

A l'origine, la réduction de peine statutaire ou méritée avait pour but de donner aux autorités pénitentiaires les moyens de contrôler et de motiver la conduite des détenus. Dans un régime carcéral rudimentaire, le nombre et la nature des sanctions dont on disposait étaient nécessairement restreints et, mis à part le châtement corporel, ce régime devait évidemment comprendre certaines peines plus légères.

Même s'il n'y a pas unanimité à ce propos, la plupart des autorités pénitentiaires sont maintenant d'avis que le régime actuel de réduction de peine, statutaire ou méritée, n'a plus beaucoup ou plus du tout de valeur disciplinaire. Aujourd'hui, dès qu'un détenu arrive au pénitencier, toute la réduction de peine statutaire est portée à son crédit. Tandis que, en théorie, la réduction de peine méritée ne sera portée à son crédit que mensuellement, en pratique les autorités pénitentiaires calculeront dès son entrée sa date d'élargissement en tenant pour acquis qu'il se méritera le maximum de réduction de peine. Du point de vue théorique, la réduction de peine statutaire peut être annulée pour des manquements à la discipline. Mais la réduction de peine méritée ne peut jamais être annulée une fois qu'elle a été méritée; toutefois, les autorités pénitentiaires peuvent refuser de l'accorder, si le détenu ne se conduit pas comme on était en droit de le prévoir¹. Même si nous n'avons pas fait une enquête complète en ce qui concerne les institutions fédérales ou provinciales, nous n'avons constaté aucun cas où la réduction de peine méritée a été effectivement accordée chaque mois. En conséquence, elle semble être devenue virtuellement automatique.

Nous convenons qu'en théorie, la réduction de peine méritée constitue un outil de gestion dont disposent les autorités des institutions mais elle semble d'une application trop compliquée pour que la théorie se traduise dans la réalité. Des dispositions du même genre ont tendance à devenir automatiques dans d'autres juridictions².

Quelle que soit la valeur qu'elle avait à l'origine comme moyen de contrôle, la réduction de peine a maintenant perdu une bonne partie de sa valeur. Si le temps est la monnaie des prisons, alors la libération conditionnelle vaut bien plus que la réduction de peine, parce qu'elle peut porter, non pas sur des jours ou des semaines, mais sur des mois et des années d'incarcération, et cela dès le début de la sentence.

Ajoutons que la réduction de peine, une fois trappée de déchéance, peut être portée à nouveau au crédit du détenu, ce qui arrive fréquemment. On le signale au détenu dont la réduction de peine est trappée de déchéance. Les faits autant que sa propre connaissance tendent à réduire l'effet disciplinaire de toute déchéance de réduction de peine qui peut avoir été imposée au début de son incarcération.

Un régime pénitentiaire moderne dispose de moyens de contrôle plus divers et d'une plus grande portée que ceux qu'avaient les autorités pénitentiaires dans le passé, autant positivement sur le plan des motivations que négativement sur le plan des sanctions. Pour des infractions mineures, comme les insultes

¹ Voir chapitre I.

² Voir, par exemple, Paul W. Tappan: *Crime, Justice and Corrections*, Toronto, McGraw-Hill, 1960, pages 716-717.

touchant les dates d'admissibilité. Toutefois, les Commissions régionales devraient être autorisées à déléguer leur autorité à octroyer la libération conditionnelle provisoire aux Commissions locales et (sous réserve de l'établissement de règles convenables) ces pouvoirs pourraient être attribués par les Commissions locales aux autorités correctionnelles chaque fois que la Commission des libérations conditionnelles ayant compétence en la matière aura décidé que le détenu en cause est quelque'un à qui il convient « en principe » d'accorder une libération conditionnelle provisoire;

5. Le transfert des détenus d'une institution à une autre, au sein du Service pénitentiaire, devrait relever de la Commission des libérations conditionnelles ayant compétence à l'égard du détenu qui est l'objet du transfert.

de libération conditionnelle n'ait approuvé une libération provisoire pour un détenu. L'escorte doit normalement être assurée par un agent de sécurité. Quand il y a des raisons d'ordre médical, nous proposons que l'étude en vue de l'octroi d'une libération conditionnelle provisoire soit faite en l'absence du détenu, de sorte que, si la décision est favorable, on puisse supprimer l'escorte.

Dans bien des cas, la décision d'accorder une libération conditionnelle de jour à un détenu dépendra de ses projets de travail ou d'études, devra se rendre chaque jour à un endroit éloigné de l'institution où il est présentement incarcéré. Sous le régime actuel, le transfert d'un détenu de Joyceville, par exemple, au Centre communautaire de correction de Montgomerly, entraîne à peu près automatiquement l'octroi d'une absence temporaire au détenu pour aller travailler parmi les citoyens. De même, la décision de transférer un détenu d'une institution à sécurité minimale à une institution à sécurité maximale peut le priver du privilège de toute libération conditionnelle de jour qui lui avait été accordée avant ce transfert.

En ce moment, il appartient exclusivement au Service des pénitenciers de décider du transfert des détenus d'un pénitencier à un autre. En vertu du régime de libération conditionnelle que nous proposons, le maintien de ce régime constituerait une anomalie. Il faut coordonner la décision de transférer un prisonnier d'une institution à un autre institution de degré de sécurité différent avec les décisions concernant les libérations conditionnelles provisoires ou totales. En outre, les Commissions régionales et locales seront mieux outillées que le seul personnel de l'institution pour juger des questions intéressant la protection du public et les droits du détenu que la décision relative au transfert peut mettre en jeu.

On admet qu'on se trouvera toujours en présence de certaines circonstances (par exemple, quand un détenu suscite des difficultés d'ordre disciplinaire dans l'institution) où les autorités du pénitencier devront être à même de prendre des mesures immédiates pour qu'un détenu soit transféré. En conséquence, nous proposons que l'autorité requise pour ordonner le transfert à une institution comportant un degré plus élevé de sécurité continue à être attribuée au directeur de l'institution; toutefois, ce transfert fera automatiquement l'objet d'un examen lors de la prochaine réunion de la Commission régionale ou de la Commission locale ayant compétence à l'égard de l'institution d'où a été effectué le transfert. Rares devraient être les situations où la commission annulera la décision des autorités du pénitencier, mais nous sommes d'avis que cette disposition est nécessaire pour sauvegarder les droits des détenus. Après la prise de la première décision quant au classement des détenus, il faudra que tout transfert subséquent soit autorisé par la commission de libération conditionnelle ayant compétence en la matière. Dans le cas du premier classement de sécurité, si un détenu n'en est pas satisfait, il aura le droit de demander à la Commission régionale d'en examiner la décision.

Nous proposons que les autorités provinciales adoptent une réglementation semblable en ce qui a trait aux transferts d'une institution provinciale à une autre institution de la province.

Reprenons brièvement nos recommandations sous la présente rubrique:

1. L'article 26 de la Loi sur les pénitenciers devrait être modifié par le rattachement de la mention relative aux absences temporaires pour raison de réhabilitation, on devrait retirer aux autorités des pénitenciers la faculté d'accorder aux détenus des absences temporaires sans escorte pour des raisons d'ordre médical ou humanitaire. Il serait bon d'inclure une disposition à l'effet que les personnes absentes sous escorte sont considérées comme étant en détention;
2. L'article 36 de la Loi sur les prisons et les maisons de correction devrait être modifié dans le même sens;
3. Dorénavant, la libération conditionnelle de jour devrait s'appeler la «libération conditionnelle provisoire»;
4. L'octroi de la libération conditionnelle provisoire devrait relever de la même autorité qui a compétence pour l'octroi de la libération conditionnelle totale, sous réserve de nos observations

impérative de recourir aux moyens de surveillance lorsqu'ils sont nécessaires et, en fait, aucune surveillance n'est exercée dans la grande majorité des absences temporaires des détenus libérés sans escorte. A notre avis, c'est une situation déplorable, vu que, dans beaucoup de cas d'absences temporaires, il faudrait avoir recours à l'assistance et à la surveillance que l'exigence de libération conditionnelle totale.

Sous le régime actuel, la décision d'octroyer une absence temporaire relève uniquement des autorités de l'institution. Les seuls avantages que nous pouvons reconnaître à un tel système sont les suivants:

1. La décision peut être prise rapidement et avec le minimum de formalités;
2. L'octroi ou le refus du bénéfice de l'absence temporaire peut être une arme précieuse aux mains des autorités de la prison.

A part la confusion qui existe avec la libération conditionnelle de jour, ce régime comporte un certain nombre d'inconvénients marquants:

1. Il n'y a aucun mécanisme de prévu pour la surveillance du détenu pendant son absence temporaire;
2. Le personnel de l'institution est forcé de prendre sa décision dans une grande mesure en vertu de la conduite du détenu à l'intérieur de la prison, ce qui ne renseigne guère sur la conduite que le détenu pourra peut-être avoir quand il en sera sorti;
3. Le personnel de l'institution peut être l'objet de pressions indues venant de l'intérieur même de l'institution. Le personnel de l'institution est et doit être en relation constante avec le détenu sur le plan humain, ce qui n'est pas sans développer certains sentiments de sympathie et des obligations réciproques;
4. Si les absences temporaires sont considérées avant tout comme un instrument de réhabilitation, elles ne devraient pas être exagérément influencées par des considérations administratives;
5. Le régime actuel montre qu'il n'a même pas répondu aux exigences minimales de la justice naturelle;
6. Si une enquête est faite chez les citoyens, souvent elle n'est pas aussi profonde ni jugée aussi importante que l'appéciation de l'attitude de ces derniers, ne l'ont fait pour la libération conditionnelle. Pour hâter les choses, pour permettre notamment à un détenu d'obtenir un emploi à l'extérieur alors qu'il est disponible, on accorde une absence temporaire sans faire beaucoup de recherches. Même s'il faut encourager ce genre d'absences temporaires, nous sommes d'avis qu'il faut trouver un système flexible comportant certaines garanties en vue d'assurer la protection du public.

Nous ne voyons aucune raison valable de maintenir le régime des absences temporaires pour réhabilitation en dehors du cadre du régime des libérations conditionnelles ou de la libération conditionnelle de jour. Selon nous, il n'y a pas de différence spécifique tellement prononcée entre l'absence temporaire et la libération conditionnelle de jour qu'elle justifie la confusion actuelle. Selon nous les absences temporaires, en particulier dans les cas où la libération conditionnelle ou la libération conditionnelle de jour ont été précisément refusées par la Commission des libérations conditionnelles, faussent tout simplement le but que vise l'article 26 de la loi sur les pénitenciers.

Nous proposons que l'absence temporaire pour fins de réhabilitation soit entièrement abolie et remplacée par la libération conditionnelle provisoire. Le service de libération conditionnelle ayant autorité à l'égard du détenu en cause accorderait ces libérations conditionnelles provisoires et en prévoirait toutes les modalités (par exemple, en ce qui a trait aux dates et aux heures précises où les détenus peuvent être absents de l'institution), modalités dont l'application appartiendrait au personnel du pénitencier sous la direction du service de libération conditionnelle.

On sait évidemment que chaque système pénitencier prévoit que les autorités des institutions permettent aux détenus de s'absenter pendant de brèves périodes de temps pour des raisons d'ordre médical ou humanitaire. Ces absences doivent toujours être permises sous escorte, à moins que le service compétent

CHAPITRE IV

ABSENCE TEMPORAIRE ET LIBÉRATION CONDITIONNELLE DE JOUR

Selon nous, la ligne de démarcation impécise qui existe actuellement entre l'absence temporaire pour réhabilitation et la libération conditionnelle de jour, ainsi que le chevauchement des compétences à ce sujet, ne sont pas souhaitables.

La décision de laisser sortir un détenu sans escorte, même pour une période temporaire, oblige à tenir compte d'un certain nombre de facteurs, comme le risque, la réaction des citoyens, les conséquences sur la réhabilitation, la notion de justice, la discipline de l'institution et le moral du détenu, sans parler d'autres considérations d'ordre humanitaire ou économique. Ces facteurs sont identiques, qu'il s'agisse d'une libération qu'on appelle une «absence temporaire», une «libération conditionnelle de jour» ou une «libération conditionnelle totale». Pour le détenu libéré, ça ne fera probablement pas beaucoup de différence que sa libération temporaire et provisoire soit obtenue à la suite d'une décision administrative des autorités de l'institution ou qu'elle soit accordée par une décision quasijudiciaire de la Commission des libérations conditionnelles.

Le chevauchement des compétences et le partage des pouvoirs ne peuvent que conduire à des décisions contradictoires. Qui plus est, nous avons vu des cas où la Commission des libérations conditionnelles avait refusé la libération conditionnelle à un détenu, même la libération conditionnelle de jour, pour voir ce dernier être relâché par les autorités du pénitencier pour une absence temporaire. De même, dans certains cas, la libération conditionnelle de jour a été accordée alors que les autorités de l'institution n'auraient pas consenti à une absence temporaire. On observe même une certaine tendance de la part de la Commission des libérations conditionnelles à encourager l'octroi d'absences temporaires à titre d'essai avant d'accorder la libération conditionnelle totale. Tandis que nous préconisons fortement et faisons nôtre le concept d'un élargissement graduel pour de plus en plus longues périodes exigeant de moins en moins de surveillance, nous estimons cependant que la Commission des libérations conditionnelles devrait assumer cette responsabilité, étant donné qu'elle est tout particulièrement qualifiée pour peser les diverses considérations qui peuvent entrer en conflit et pour coordonner ces décisions avec la dernière décision accordant pleine libération conditionnelle.

À cet égard, il convient de faire une autre remarque. Selon nous, il est essentiel que toute libération conditionnelle ne soit accordée qu'après une enquête serrée effectuée chez les citoyens au sein desquels le détenu doit se rendre et elle devrait être accompagnée au début d'une surveillance et d'un contrôle très poussés. Le Service national des libérations conditionnelles a été conçu et est mieux organisé que le Service canadien des pénitenciers¹ pour remplir ces fonctions. Le programme concernant les absences temporaires est maintenant organisé de façon à permettre qu'on utilise les moyens d'enquête chez les citoyens offerts par le Service national des libérations conditionnelles; malgré cela il n'y a encore aucune obligation officielle ou

¹ Voir chapitre X

En rapport avec ces changements dans les responsabilités en matière de libération conditionnelle, le régime des sentences de durée indéterminée en vigueur en Colombie-Britannique et en Ontario pourrait être aboli. On s'attend à ce que ces provinces adaptent leurs Commissions de libération conditionnelle à la nouvelle organisation proposée. Nous espérons également que les provinces adopteront un système de libération conditionnelle uniforme pour ceux qui sont détenus à la suite d'infractions aux lois fédérales ou provinciales, afin qu'il y ait une certaine homogénéité dans l'application du régime, à l'intérieur de la province, pour tous les genres de libérations conditionnelles.

provincial de libération conditionnelle devraient être autorisées à le faire. Aucune province ne serait contrainte d'établir sa propre commission et, en fait chaque province pourrait participer au système des Commissions régionales ou locales dont il a été question dans le chapitre précédent.

2. Il peut y avoir manque d'homogénéité dans les normes appliquées par les Commissions provinciales. Tout en permettant aux gouvernements provinciaux d'établir un Service de libération conditionnelle, on pourrait obvier au manque d'homogénéité de diverses façons:

a) La législation fédérale devrait énoncer des critères identiques pour l'octroi des libérations conditionnelles, critères applicables tant par les autorités fédérales que par les autorités provinciales. Dans le chapitre qui a trait au processus de sélection des détenus à être libérés conditionnellement, nous énonçons ces critères;²

b) De la même façon, la législation devrait énoncer les conditions normales requises pour l'octroi de la libération conditionnelle, ainsi que nous les avons décrites au chapitre traitant de la violation des conditions de libération³;

c) Les services provinciaux de libération conditionnelle seraient tenus de faire rapport de la manière et selon la forme requises à l'Institut national des libérations conditionnelles dont nous préconisons la création dans le chapitre précédent⁴. En exigeant la présentation de tel rapport, on s'assurerait que le régime de libération conditionnelle de la province fonctionne ouvertement; qu'il ne s'agit pas d'un service pour la forme, mais aussi qu'on puisse le comparer au régime fédéral et à celui des autres provinces qui ont décidé d'établir le leur. Nous sommes d'avis que la simple publication de données statistiques soulignant les disparités entre les régions aurait un certain pouvoir de persuasion auprès des Commissions provinciales de libération conditionnelle. En outre, le Commissaire national des libérations conditionnelles aurait le pouvoir de convoquer toutes les Commissions de libération conditionnelle en vue d'examiner les question concernant la ligne de conduite à suivre. Et il devrait le faire au moins une fois par an;

d) La législation fédérale devrait prévoir des normes minimales pour les garanties d'ordre procédural applicables à tous les procédés provinciaux de libération conditionnelle. Nous indiquons en quoi consistent ces garanties aux chapitres VII, VIII et IX.

3. Le transfert des libérés conditionnels d'une province à une autre, et l'application réciproque de sanctions en cas de violation des conditions de libération entre une province et une autre peuvent susciter certaines difficultés. Voici comment il serait possible, selon nous, de résoudre ces difficultés:

Quand un détenu ayant obtenu sa libération conditionnelle du service provincial des libérations conditionnelles quitte la province, il devrait alors relever de l'autorité de la Commission régionale de la région où il va s'installer et sa surveillance devrait dorénavant être exercée par le Service national des libérations conditionnelles. Nous recommandons cette solution de préférence à la possibilité de placer un libéré conditionnel transféré sous la surveillance de l'autorité provinciale dans la province où il se rend et cela pour deux raisons:

(i) Il peut être difficile pour une province d'obliger une autre province à accepter la responsabilité pour tel ou tel libéré conditionnel;

(iii) Étant donné que toutes les provinces n'établiront peut-être pas leur propre Service de libération conditionnelle mais que toutes les régions du Canada auront une Commission régionale, aux termes du système que nous proposons, ce transfert permettra d'appliquer une procédure uniforme et relativement simple.

² Voir chapitre VII
³ Voir chapitre VIII
⁴ Voir chapitre II

Nous recommandons que les provinces qui, après avoir pris connaissance du régime de libération conditionnelle que nous proposons, veulent assumer l'autorité en matière de libération conditionnelle des détenus des prisons provinciales, soient autorisées à le faire. Voici nos raisons :

1. Aux termes des dispositions constitutionnelles actuelles, la majorité des pouvoirs touchant l'administration de la justice en matière criminelle revient aux provinces. Les enquêtes sur les crimes, la poursuite des délinquants, l'établissement et l'administration des cours criminelles et l'incarcération des prisonniers pendant une période de moins de deux ans sont toutes des questions relevant principalement de la juridiction des provinces. Si l'on doit conserver une certaine continuité dans le régime correctionnel ou, même, dans l'ensemble du régime de justice criminelle, il serait logique qu'un organisme quasi-judiciaire, relevant de la province, ait autorité en matière de libération conditionnelle des détenus des prisons provinciales, parce que cela constitue une partie essentielle du système. Ce n'est pas parce que les provinces ont autorité sur la plupart des éléments faisant partie du régime de la justice criminelle qu'on peut dire qu'il existe actuellement un sens cohérent de continuité sur le plan correctionnel. Il reste tout de même qu'un telle intégration est souhaitable. Il est possible de concevoir un organisme chargé des libérations conditionnelles et administré par les autorités fédérales, qui s'intègre avec les divers ministères des gouvernements provinciaux. Cependant, si les gouvernements provinciaux veulent s'acquitter de cette responsabilité, nous ne voyons aucune bonne raison de les empêcher, pourvu que la législation fédérale établisse certaines lignes directrices communes dont nous parlons plus loin.

2. Les provinces ont déjà la plupart des pouvoirs dans les domaines connexes de la santé, du bien-être social, de l'éducation et des services sociaux; et l'on sait qu'un régime rationnel de libération conditionnelle exige des rapports étroits avec ces services. Par opposition à ces domaines de juridiction provinciale, le gouvernement fédéral a l'autorité dans certains services connexes comme la main-d'œuvre, l'assurance-chômage et les affaires indiennes. Il y a aussi certains domaines de justice criminelle qui relèvent surtout du gouvernement fédéral, tels par exemple les drogues. Les détenus, que ce soit dans les prisons provinciales ou dans les pénitenciers fédéraux, purgent, pour la majorité d'entre eux, des peines pour infractions à des lois fédérales. Tout compte fait, il y a plus d'arguments en faveur que contre l'octroi aux provinces de pouvoirs accrus en matière de libération conditionnelle des détenus des prisons provinciales.

3. Il importe plus d'obtenir une certaine homogénéité dans l'application d'un régime de libération conditionnelle à l'intérieur de chaque région que de réaliser cette uniformité sur un plan national aux dépens des disparités régionales légitimes. La décision oncernant la libération conditionnelle, en particulier quand il s'agit de prisonniers condamnés à de courtes peines, doit être prise, dans un cadre proche du prisonnier tant du point de vue géographique que du point de vue psychologique. Nos recommandations concernant le régime fédéral de libération conditionnelle tiennent compte de cet aspect de la question; les mêmes considérations s'appliquent d'ailleurs aux régimes provinciaux de libération conditionnelle, là où ils existent.

4. Deux provinces, l'Ontario et la Colombie-Britannique, ont déjà une certaine expérience dans le domaine de la libération conditionnelle. Ce qui est encore plus important, c'est que la plupart des provinces appliquent couramment un programme d'absence temporaire; et, partant de ces programmes, nous n'avons rien trouvé qui puisse faire obstacle à l'octroi aux provinces de pouvoirs accrus concernant les décisions de mise en liberté.

On pourrait remédier à certains des inconvénients que comporterait l'octroi aux provinces de pouvoirs touchant la libération conditionnelle des détenus des prisons provinciales de la façon suivante :

1. Certaines provinces peuvent ne pas vouloir assumer cette responsabilité en raison du coût que cela entraînerait, par crainte des pressions locales sur les décisions concernant les libérations conditionnelles ou par crainte des critiques qui pourraient être faites en cas de récidive de la part de libérés conditionnels. Nous sommes d'avis que seules les provinces qui veulent établir un régime

CHAPITRE III

LIBÉRATION CONDITIONNELLE DES PRISONS PROVINCIALES

Aux fins du présent rapport, nous tenons pour acquis qu'il y aura maintien du partage actuel des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces, en ce qui concerne les prisons, normalement le gouvernement fédéral continuera de s'occuper de toutes les personnes purgeant des sentences de deux ans ou plus, et que les provinces s'occuperont de toutes les personnes purgeant des sentences de moins de deux ans. Nous admettons qu'un certain nombre d'arguments militent en faveur d'un changement et de l'adoption de l'un ou l'autre des trois régimes suivants:

1. Conférer au gouvernement fédéral pleine et entière autorité en matière de peines;
2. Conférer à la province pleine et entière autorité en matière de peines;
3. Changer la ligne de démarcation, qui est actuellement à deux ans, et la ramener à un chiffre moindre en la fixant à six mois comme le préconisait d'ailleurs le rapport Fauteux¹.

Nous tenons également pour acquis que la tendance actuelle touchant les possibilités d'ententes se poursuivra. Le gouvernement fédéral devrait être à même, aux termes de contrats, de transmettre ses responsabilités aux provinces, en ce qui concerne le régime de correction, de même que toute province devrait être à même, aux termes de contrats, de transmettre au gouvernement fédéral ses responsabilités en matière de correction.

Il est évident que la Commission nationale des libérations conditionnelles, telle qu'elle fonctionne actuellement, n'est pas en harmonie avec les programmes de correction dans certaines provinces. Cela est dû, au moins en partie, à une centralisation excessive, au fait que les décisions sont prises à partir de dossiers et au manque de participation effective des provinces aux décisions concernant les libérations conditionnelles. Il y a aussi un désir de la part des autorités des institutions, et en l'occurrence des autorités provinciales, de participer davantage aux décisions concernant les libérations conditionnelles. Le régime que nous proposons ne fait pas fi de l'apport des institutions, mais nous soulignerons qu'il y a d'autres considérations auxquelles il conviendrait d'accorder au moins autant d'importance.

Certaines provinces ont exprimé le désir d'assumer l'autorité en matière de libérations conditionnelles concernant les détenus des prisons provinciales, autorité qui, à l'heure actuelle, est généralement exercée par le gouvernement fédéral. Les seules exceptions à cette règle générale sont celles qui ont trait aux sentences de durée déterminée-indéterminée et aux sentences de durée indéfinie en Ontario, ainsi qu'aux sentences de durée indéterminée en Colombie-Britannique. Toutefois, certains gouvernements provinciaux ont exprimé le désir de s'en tenir totalement au système actuel qui relève du gouvernement fédéral.

¹ Canada. Rapport d'un comité institué pour faire enquête sur les principes et les méthodes suivis au Service des pardons du ministère de la Justice du Canada, p. 89.

d'un laps raisonnable de temps une fois cette période révolue. À ce propos l'Institut des libérations conditionnelles devra s'enquérir de la durée du séjour en prison, afin de vérifier si cette période répond bien au minimum requis.

L'Institut des libérations conditionnelles devrait être à même de fournir des renseignements concernant les diverses catégories d'individus, de sorte qu'il serait possible d'indiquer le nombre des personnes libérées conditionnellement, en 1973, qui ont été de nouveau arrêtées dans les 12 mois qui ont suivi leur libération. L'Institut devrait également être à même de donner des précisions permettant d'établir si l'infraction a été commise pendant la période de libération conditionnelle ou par la suite et de quel genre d'infraction il s'agit. Bien que la question dépasse notre mandat, on pourrait comparer la fréquence des échecs d'une région à une autre et les divers modes de surveillance. Pour exercer un contrôle suivi des libérations conditionnelles, on pourrait utiliser les renseignements émanant du service des empreintes digitales de la Gendarmerie royale du Canada et autres données que pourraient fournir les surveillants des libérés conditionnels.

Un représentant de l'Institut des libérations conditionnelles devrait être attaché à chaque Commission régionale. Il faudrait établir une certaine liaison entre cette personne et le bureau central des données à Ottawa. Il incomberait au représentant régional d'assurer l'uniformité de la codification des données, de même que la liaison à l'intérieur même de la région et avec les provinces. Ce représentant pourrait aussi avoir à s'occuper de travaux de recherches « de fond » et collaborerait avec les présidents des Commissions régionales et provinciales pour définir les questions auxquelles devrait répondre le système d'information requis par les autorités institutionnelles et par la police. Pour ce faire, on pourrait envisager d'établir l'Institut des libérations conditionnelles selon les modalités structurelles ci-après:

- 1) Intégration à la Division de la statistique judiciaire de Statistique Canada;
- 2) Intégration au Secrétariat du ministère du Solliciteur général;
- 3) Création d'une unité groupant à la fois du personnel de Statistique Canada et du ministère du Solliciteur général.

Nous serions en faveur de la création d'une unité telle que celle qui est visée au paragraphe (3) parce que cela permettrait de combiner les connaissances d'experts en matière technique et méthodologique de Statistique Canada et les liens personnels de coopération, les connaissances pratiques et l'expérience en matière de personnel du ministère du Solliciteur général. Nous ne saurions trop mettre l'accent sur l'importance de la coordination et de la collaboration qui doivent exister entre le Commissaire national des libérations conditionnelles et l'Institut des libérations conditionnelles, pour s'assurer que la surveillance est bien exercée et que le régime de libération conditionnelle fonctionne sur la base de renseignements et non sous la pression provoquée par les crises.

Les rapports devant exister entre l'Institut des libérations conditionnelles, le Commissaire national des libérations conditionnelles et les autres paliers du Service des libérations conditionnelles revêtent une importance décisive. La publication de documents émanant de l'Institut des libérations conditionnelles et leur mise à la disposition des chercheurs de l'extérieur, sous réserve du secret qui doit normalement protéger les individus impliqués, sont des conditions nécessaires, mais non suffisantes, pour parachever la réalisation des objectifs à atteindre. Il devrait également incomber au Commissaire national des libérations conditionnelles, en partant d'études faites par l'Institut des libérations conditionnelles, de modifier les règlements concernant les cas dont doivent normalement décider les Commissions locales et ceux qui doivent être soumis aux Commissions régionales. De telles modifications devraient normalement être faites sur une base annuelle. En vue de reconnaître ou de prévenir les incompatibilités, on a utilisé, au Royaume-Uni, des extrapolations quant aux résultats des libérations conditionnelles et, aux États-Unis, le régime fédéral des libérations conditionnelles met à l'essai de telles méthodes. Ces extrapolations sont faites en combinant systématiquement certaines données concernant les détenus, telles leur âge, les infractions pour lesquelles ils sont actuellement incarcérés, leurs antécédents criminels et les emplois qu'ils ont eus au cours de leur vie; on arrive ainsi à établir une équation qui donne, pour certains groupes d'individus, ayant tels ou tels antécédents, la probabilité d'une nouvelle condamnation. Ainsi, au Royaume-Uni, on a constaté que les Comités locaux d'examen étaient loin de proposer, dans une même proportion, la libération conditionnelle des détenus présentant peu de risques de récidive. Par conséquent, dans une institution à sécurité minimale, les détenus présentant peu de risques de récidive étaient, en plus faible proportion, l'objet d'une recommandation en vue de la libération conditionnelle que dans les institutions à sécurité maximale.²² C'est pourquoi on décida que la Commission nationale étudierait automatiquement le cas de tous les détenus présentant peu de risques de récidive. Au Canada, cela nous semble n'être qu'un des moyens à utiliser pour dépasser les incompatibilités existant entre des Commissions locales et celles inhérentes au fonctionnement des Commissions régionales. Pour relever les disparités existant entre les diverses commissions et les raisons de telles différences, nous songerions aussi à recourir dans une certaine mesure à la méthode utilisée par Hogarth²³.

Lorsque l'Institut des libérations conditionnelles constaterait un manque d'uniformité dans les décisions de libération conditionnelle, il devrait faire connaître ses constatations. Par exemple, si proportionnellement beaucoup plus de voleurs sans antécédents criminels étaient relâchés en Ontario qu'au Québec, il appartiendrait à l'Institut des libérations conditionnelles de déceler cette disparité et de la signaler. Le Commissaire national des libérations conditionnelles devrait ensuite réunir les diverses Commissions régionales pour examiner la raison de ces écarts et, si on devait déplorer un manque d'uniformité dans l'application des principes, il devrait s'employer à corriger cette lacune. Si un écart semblable existait entre deux Commissions locales qui s'occupent de deux institutions différentes d'une même région, il faudrait alors que tous les cas de vol, en l'absence d'antécédents judiciaires de leur auteur, à l'égard desquels la Commission locale a refusé la libération conditionnelle, fassent automatiquement l'objet d'un nouvel examen par la Commission régionale. On pourrait alors accorder la libération conditionnelle à un certain nombre de ces cas et l'on en communiquerait ensuite la raison à la Commission locale qui à l'origine avait refusé la libération conditionnelle.

Pour savoir si le régime des libérations conditionnelles est efficace, il nous faudra recueillir et analyser des renseignements, au moyen des méthodes de suite de contrôle en vue d'identifier les infractions commises par des personnes libérées conditionnellement, et pendant la période de surveillance, et au cours

²² Ministre de l'Intérieur de Grande-Bretagne. Service de recherches. *Selection for parole, by prison, January – December 1971 (statistics)*.

²³ Hogarth, John. *Sentencing as a Human Process*. (Toronto) Presses de l'Université de Toronto (1971). (Études canadiennes de criminologie, 11).

1972).

Le Commissaire national des libérations conditionnelles et l'Institut des libérations conditionnelles seraient les seules autorités en la matière qui demeurerait à Ottawa. Les Commissions régionales étant organisées comme nous l'avons indiqué, et composées de membres d'une telle compétence, nous envisageons la disparition de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Les Commissions régionales seraient tout aussi qualifiées que n'importe quel autre organisme pouvant être établi pour décider de toutes les libérations conditionnelles. Les membres actuels de la Commission nationale des libérations conditionnelles pourraient, s'ils le désirent, être intégrés à la nouvelle organisation sans trop d'inconvénients. Leur expérience et leurs connaissances seraient très précieuses à la nouvelle organisation.

Le Commissaire national des libérations conditionnelles

Il faudrait que quelqu'un à Ottawa soit désigné comme devant répondre de la ligne de conduite adoptée en matière de libération conditionnelle au Canada. Pour remplir ce rôle, nous proposons que soit désigné un Commissaire national des libérations conditionnelles qui, par-dessus tout, assurerait la coordination entre les diverses Commissions régionales, locales ou provinciales. En tant que rouage essentiel de cette coordination, il devrait s'assurer que les renseignements fournis par l'Institut des libérations conditionnelles servent effectivement au bon fonctionnement du Service des libérations conditionnelles. En outre, le Commissaire serait tenu de fournir au Ministre ou au Parlement tous renseignements qu'ils pourraient demander à l'exception de ceux qui ont trait à des questions relevant spécifiquement de l'Institut des libérations conditionnelles. Parmi les autres fonctions du Commissaire national des libérations conditionnelles, mentionnons les relations publiques, le budget, la formation et les recommandations au Ministre touchant la nomination des membres des Commissions régionales ou locales après avoir consulté les personnes compétentes.

Le Commissaire national des libérations conditionnelles serait, de droit, membre de toutes les Commissions régionales ou locales; il aurait droit de vote à toutes leurs réunions. Il devrait, à intervalles réguliers, réunir les présidents régionaux et organiser des réunions groupant les membres des Commissions régionales ou locales, ou des Commissions provinciales, s'il en est. Il lui appartiendra de coordonner et de préparer, chaque année, un rapport au Parlement sur l'ensemble du régime des libérations conditionnelles.

L'Institut des libérations conditionnelles

Nous proposons que soit établi un Institut des libérations conditionnelles qui ferait rapport au Commissaire national des libérations conditionnelles et au public en général. Il s'agirait d'un organisme qui recueillerait des renseignements et dont les fonctions consisteraient, entre autres choses:

1. A surveiller le fonctionnement de toutes les Commissions des libérations conditionnelles du Canada, afin de voir dans quelle mesure les objectifs visés ont été atteints et de fournir aux autorités chargées des libérations conditionnelles les renseignements ainsi obtenus;
2. A entreprendre, de concert avec d'autres organismes ou des particuliers, des recherches fondamentales concernant les aspects généraux de la libération conditionnelle, ou à faire faire ces recherches par l'octroi de contrats.

3. A surveiller l'efficacité des libérations conditionnelles et à fournir d'autres données concernant son fonctionnement;
4. A répondre aux questions posées par le Ministre, les députés, le Commissaire national des libérations conditionnelles et les présidents des Commissions régionales.

L'Institut des libérations conditionnelles pourrait être calqué sur la division des libérations conditionnelles du service de recherches institué au ministère de l'Intérieur, en Angleterre; on pourrait encore s'inspirer, pour sa mise sur pied, des rapports sur les libérations conditionnelles émanant du Centre de recherches sur le crime et la délinquance aux États-Unis.

Commission régionale. Dans la région de l'Atlantique, il ne serait peut-être pas nécessaire d'établir une Commission locale pour toutes les institutions. Mais, en Ontario et au Québec, il est probable que la somme de travail soit trop lourde pour les huit membres à temps plein de chaque Commission régionale. Les membres de la Commission de la région de l'Atlantique pourraient fournir leur aide à l'accomplissement de ces travaux à titre de surnuméraires de la Commission régionale²⁰.

En Ontario et au Québec, les Commissions régionales seraient à plein temps. En théorie, les Commissions régionales des Prairies et du Pacifique seraient également en mesure de permettre à leurs membres d'apporter leur concours à l'Ontario et au Québec.

Solutions

Même si nous préconisons le recours à des membres employés à temps partiel, l'organisation rationnelle nous porte à croire que les besoins de certaines Commissions régionales pourraient aller jusqu'à trente membres²¹. Cependant, les difficultés que comporterait l'adoption d'une ligne de conduite uniforme et logique de la part d'une telle Commission paraissent à peu près insurmontables. C'est le reproche qu'on fait actuellement à la Commission des libérations conditionnelles en Angleterre, reproche dont elle se fait elle-même l'écho; si elle comprend aujourd'hui un peu plus de trente membres, elle a eu à l'origine l'avantage de fonctionner avec un nombre beaucoup moins élevé de membres, ce qui lui permettait de déterminer plus facilement la ligne de conduite à adopter.

La solution que nous proposons consisterait à abandonner, lorsque cela est nécessaire, le concept de membres à temps partiel, au vrai sens du mot, et d'avoir plutôt recours à des membres désignés pour une courte période de temps. Cela est d'application facile, particulièrement lorsqu'il s'agit de policiers, de juges et de fonctionnaires du Service des libérations conditionnelles qui, du fait qu'ils sont déjà des employés publics peuvent, sans que leur carrière ait à en souffrir par ailleurs, être détachés pour de courtes périodes auprès des organismes de libération conditionnelle. Ces personnes peuvent être nommées pour un an ou même deux ou trois ans, sans être vraiment soustraites au mode de penser des groupes qu'elles représentent. On peut dire la même chose des membres du personnel des hôpitaux ou des universités, dont les normes d'emploi, de nos jours, se rapprochent continuellement plus des normes du secteur public que de celles du secteur privé. En vérité, les seules catégories de membres qui auraient quelque difficulté à accepter une nomination à plein temps et de courte durée seraient les professionnels de la pratique privée et les représentants des «citoyens». Pour ce qui est du premier groupe, on pourrait le sacrifier au profit d'universitaires, de fonctionnaires ou de membres du personnel hospitalier. Pour ce qui est du dernier groupe, les avantages que présente le concept d'un emploi à temps partiel ne sont certainement pas aussi importants pour les citoyens indépendants ou les représentants des citoyens que pour les autres catégories de membres. Même dans ce cas-là, une commission pourrait, dans n'importe quelle région, selon la somme de travail et la disponibilité de candidats convenables, être composée à la fois de membres à plein temps et de membres à temps partiel.

Rémunération des membres

Les membres des Commissions régionales auront à prendre d'importantes décisions; il importe donc qu'ils soient non seulement choisis en tant que membres de catégories particulières, mais aussi qu'ils soient de personnes de haut calibre. Voilà pourquoi il est essentiel que leur rémunération soit satisfaisante de façon à s'assurer de la haute qualité des candidats. À cet égard, nous proposons qu'un membre à plein temps reçoive une rémunération au moins égale à celle d'un juge des cours de comté. Les membres à temps partiel devraient être rémunérés selon la même échelle.

²⁰ Voir la page 35 du présent chapitre.

²¹ Pour assurer la tenue de séances quotidiennes de sections comprenant cinq membres à temps partiel, en tenant compte des absences normales par suite des congés, de la maladie et d'autres absences inévitables, il conviendrait que, au Québec et en Ontario, la Commission régionale comprenne au moins trente membres.

Les Commissions régionales seraient également chargées des audiences touchant les violations des conditions de libération conditionnelle¹⁶. Si l'on en juge d'après l'expérience courante relativement aux libérations conditionnelles accordées dans les pénitenciers, de 20 à 27% des détenus libérés sous conditions entraîneraient leur engagement dans les deux ans qui suivent leur libération et jusqu'à 20% l'entraineraient au cours de la première année¹⁷. La moitié seulement de celles-ci peuvent donner lieu à une révocation discrétionnaire, de sorte que de une sur six à une sur 10 libérations conditionnelles accordées peuvent exiger une seconde décision.

Nous proposons que la Commission régionale vise à tenir en moyenne 10 audiences par jour. Il serait bon de prendre l'habitude de consacrer autant de temps à la préparation et à la lecture du dossier qu'à l'audience elle-même. En chiffres ronds, un membre à plein temps serait capable de tenir un millier d'audiences à raison de 10 audiences par jour¹⁸.

Organisation rationnelle sur le plan régional

Au mois de septembre 1972, il y avait environ 7,850 détenus dans les pénitenciers fédéraux. Voici comment ils étaient répartis:

Région de l'Atlantique	750
Région du Québec	2,200
Région de l'Ontario	2,200
Région des Prairies	1,400
Région du Pacifique	1,300

Nous avons présumé qu'environ la moitié¹⁹ de ces détenus retiendraient l'attention des Commissions locales. Toutefois, avant que ne soit établi le régime, il convient de prendre une décision touchant les catégories de cas dont seront saisies les Commissions régionales. On pourra, par la suite, faire un calcul précis en ce qui a trait aux besoins en matière de personnel.

Dans la région de l'Atlantique, on estime qu'on tiendra environ 375 audiences, à chaque échelon au cours d'une année, c'est-à-dire qu'une commission travaillant à plein temps serait en fonctions pendant un tiers de l'année ou qu'une commission à temps partiel serait appelée à travailler une fois tous les trois jours ouvrables. Cependant, on s'attend à ce que la plupart des provinces de cette région continueront à s'en remettre à l'autorité à deux échelons du gouvernement fédéral en ce qui a trait aux libérations conditionnelles, de sorte qu'il en pourrait résulter un certain surcroît de travail touchant l'examen des cas en provenance des prisons provinciales.

Nous avons proposé des Commissions locales pour s'occuper d'une façon expéditive des libérations conditionnelles provisoires et des détails concernant ces libérations en vue d'alléger le travail de la

¹⁶ Voir chapitre VIII.

¹⁷ Canada, *Ministère du Solliciteur général, Étude de la récidive dans la libération conditionnelle, datée de juin 1972*. Robert Langlois, *Analyse de la récidive sur une période d'épreuve de 10 ans*. École de criminologie, Université de Montréal, août 1972.

¹⁸ Irvin Waller, *Rapport de Recherches, Men Released from Prison*, volume I, Centre de criminologie, Université de Toronto, septembre 1971.

¹⁹ En moyenne, pour un membre d'une Commission, une semaine de travail pourrait comporter deux jours de préparation, deux jours d'audiences et une journée pour les voyages, les relations publiques, l'examen du travail des Commissions locales et de toute autre activité connexe de celles-ci. À supposer qu'un membre travaille à plein temps pendant 46 semaines (4 semaines de vacances, une semaine pour les jours fériés et une semaine éventuelle de maladie), on arrive aux chiffres suivants: 46 semaines multipliées par 2 jours et multipliées par 10 cas par jour, soit au total: 920 cas.

Notre estimation n'est qu'une extrapolation brute dérivant d'une enquête portant sur un échantillon de la population existante à raison d'une personne sur dix; cette enquête a été effectuée pour nous par le Service des pénitenciers qui s'est servi de catégories quelque peu différentes.

devrait toujours être prise par un vote unanime des huit membres, y compris celui du président de la Commission régionale.

Membres à plein temps ou membres à temps partiel

En théorie, l'emploi de membres à temps partiel comporte de nombreux avantages. En partant du principe que les Commissions régionales siègent toujours en sections où chacune des catégories est représentée, nous avons indiqué ci-dessus les avantages qu'on est en droit d'attendre sous l'angle de la contribution à la décision elle-même. Mais ce qui est encore plus important, c'est la contribution à l'acceptation de la décision qu'on peut escompter lorsque l'on fait appel à des membres à temps partiel. Le membre appartenant à une catégorie particulière qui est nommé à plein temps pour siéger à une Commission des libérations conditionnelles ne saurait manquer d'être bientôt considéré par ses anciens collègues comme étant plus un membre de la Commission des libérations conditionnelles que l'un d'eux. Mais s'il est nommé à temps partiel, ce dernier continuera à travailler trois ou quatre jours par semaine avec les autres membres de sa profession, ce qui ne peut que les aider à mieux comprendre et mieux accepter la libération conditionnelle.

Cependant, une Commission régionale qui serait composée uniquement de membres à temps partiel se trouverait aux prises avec des difficultés d'organisation à peu près insurmontables. Comme nous le montrons dans le chapitre consacré¹³ au processus de sélection des détenus à être libérés conditionnellement, le détenu devrait avoir le droit à une audience auprès de tous ceux qui auront à décider de sa libération.

Organisation rationnelle des audiences

Sous le régime actuel, deux membres itinérants de la Commission des libérations conditionnelles ont une entrevue avec le détenu, en présence d'un préposé au classement et d'un représentant du Service des libérations conditionnelles. On estime généralement que le nombre maximal de semblables audiences auxquelles on peut procéder quotidiennement varie entre 10 et 20. D'aucuns soutiennent qu'il n'est pas nécessaire d'accorder une audience dans les cas où l'octroi de la libération ne saurait être refusé. Cependant, une telle opinion ne tient pas compte de la nécessité de veiller à ce que le libéré conditionnel comprenne les conditions de sa libération et prenne l'engagement de les respecter.

En 1971, huit membres itinérants de la Commission ont vu, par équipe de deux, environ 4,400 détenus; chaque membre a donc vu environ 1,100 détenus¹⁴. En outre, une certaine préparation est requise avant les audiences. En plus, on a examiné le cas d'environ 4,900 requérants des institutions provinciales, en se basant sur les dossiers et sans audiences (au moins 1,225 dossiers par membre¹⁵). De plus, certains membres de la Commission des libérations conditionnelles n'ont pas manqué de nous faire ressortir le temps consacré à la suspension des permis de conduire (une moyenne de 200 par membre, en 1971). Enfin, il y a plus de 2,000 cas où la décision a été réservée, et après l'étude des seuls dossiers. Il est impossible d'évaluer le somme de travail de chaque membre, étant donné que les décisions réservées peuvent être aussi bien étudiées par deux membres seulement que par neuf membres. Par surcroît certains cas peuvent être réservés plusieurs fois. La tâche supplémentaire moyenne minimale de chaque membre à cause des décisions réservées serait de l'ordre de 500 décisions par an, bien que le chiffre réel puisse être beaucoup plus élevé.

¹³ Voir chapitre VII.

¹⁴ Chapitre I, page 9.

¹⁵ Certains dossiers exigent que la décision soit prise par plus de deux membres, notamment lorsqu'il s'agit d'un élargissement intervenant avant la date où le détenu peut se voir accorder la libération conditionnelle ou lorsqu'il s'agit de cas relevant d'autres catégories spéciales, ainsi que mention en est faite à la note 15 de la page 3.

du procédé de surveillance visant à changer l'attitude du libéré conditionnel ou de le tirer de son milieu et de lui venir en aide.

Selon nous, cette personne pourrait venir du Service national des libérations conditionnelles ou d'un organisme privé d'assistance postpénale. Elle pourrait aussi s'intéresser à la situation particulière du détenu et être l'un des membres de la commission qui, dans une certaine mesure, plaiderait en sa faveur dans ce domaine.

Le président régional

Le président serait le huitième membre de la Commission régionale ayant pleinement le droit de vote. Il serait responsable du secrétariat régional, et il serait chargé de surveiller l'activité des Commissions locales, d'assurer les relations publiques à l'intérieur de la région et d'organiser la somme de travail des membres de la Commission régionale. Compte tenu de ses autres attributions¹², le président régional ne participerait pas à toutes les séances, tout en étant encouragé à le faire. La présidence des équipes chargées d'entendre les différentes causes ne reviendrait pas automatiquement au président de la Commission régionale; elle devrait être assumée à tour de rôle par les membres de la Commission régionale. Cela aurait pour effet d'empêcher un membre d'imposer son point de vue. Le mandat du président régional devrait être de cinq ans.

Le quorum

Vu que les membres de la Commission régionale sont choisis parce qu'ils représentent différentes professions, qu'ils ont une formation spéciale et expriment une opinion particulière, il est essentiel qu'ils assistent aussi nombreux que possible à chaque réunion de la Commission. Ce procédé a aussi l'avantage d'assurer l'uniformité dans les décisions prises tant pour des cas différents que lors des diverses audiences relatives à un même cas.

L'idéal serait qu'un membre de chaque catégorie soit présent lors de chaque séance; encore convient-il de prendre certaines mesures en prévision des absences inévitables et des pressions inhérentes à la somme de travail à accomplir. De plus, pour des raisons d'uniformité et de coût, le nombre des membres d'une Commission régionale devrait être limité. Aussi nous recommandons que, pour qu'il y ait quorum, cinq membres soient présents à chaque audience à l'exception de celles qui visent la révocation d'une libération conditionnelle.

Pour faire face aux situations d'urgence et pour assurer un certain échange d'idées des membres des différentes Commissions régionales, on devrait faire en sorte que tout membre d'une Commission régionale puisse siéger provisoirement au sein d'une autre Commission en vue d'atteindre le quorum. En outre, il faudrait que le membre d'une Commission régionale qui est ainsi appelé à siéger au sein d'une autre Commission régionale pour qu'il y ait quorum n'appartienne pas à une catégorie déjà représentée à cette réunion.

Pour certaines catégories particulières de cas, notamment lorsqu'il s'agit d'un emprisonnement à vie imposé comme peine minimale ou après qu'une peine de mort a été commuée, ou lorsque l'on a affaire à des délinquants sexuels dangereux, le règlement devrait préciser que la décision de libération conditionnelle

¹² Les autres fonctions du président régional, dont nous procéderons à un examen plus précis dans le présent rapport, comprennent:

- La coordination des Commissions locales;
- La préparation du rapport annuel;
- Les recommandations soumises au Commissaire national des libérations conditionnelles en vue des nominations à faire dans les Commissions locales;
- La liaison, sur le plan régional, avec l'Institut des libérations conditionnelles;
- Les décisions initiales dont on ne communiquera pas au détenu les rapports qui les ont motivées;
- La coordination des rapports concernant la violation de la libération conditionnelle et les décisions relatives aux changements des conditions de libérations.

présence d'un psychiâtre ou d'un psychologue au sein d'une Commission régionale permettrait de se dispenser de la nécessité d'obtenir des rapports spéciaux visant des conditions particulières. Toutefois, nous croyons que le psychiâtre ou le psychologue pourra aider à mieux saisir ces rapports, qu'il en explicitera la teneur tout en mettant l'accent sur certaines considérations qui y sont consignées. Il sera aussi en mesure de recommander au besoin un rapport psychiatrique. En présence d'un rapport du genre, le président régional doit s'assurer qu'un spécialiste de cette discipline assiste à l'audience. Un psychiâtre ou un psychologue ne manquera pas également de souligner les aspects de la libération conditionnelle envisagée lorsqu'on essaye de changer la personnalité ou de modifier le comportement du libéré conditionnel.

Un criminologue ou un sociologue

Il y a un besoin, au sein de toute commission, d'une personne qui consacre la majeure partie de son temps à étudier les origines du comportement criminel et l'application de la justice pénale. Il est de première importance qu'une telle personne, au sein d'une Commission régionale, vienne d'une université ou d'un organisme indépendant du gouvernement afin qu'elle soit soustraite à toute pression l'invitant à accepter le statu quo ou à y croire. Son rôle sera de soulever les questions que d'autres, plus activement chargés de l'application de la justice pénale ou tenus d'en assurer l'application, pourraient ne pas voir ou même écarter. Elle pourra aussi être un utile agent de liaison avec les ressources qu'offre le monde universitaire et communiquer ce qui se fait dans d'autres pays. On s'attend que, vraisemblablement, elle aide à mieux interpréter la documentation reçue de l'Institut des libérations conditionnelles et à mieux saisir les extrapolations des tableaux analysés.

Tandis que celui qui demande une libération conditionnelle a droit de se faire représenter aux audiences, il faudrait que le criminologue ou le sociologue choisisse une personne ayant droit de vote, à même de mettre en relief le point de vue du requérant.

Une personne chargée de l'application du programme dans les institutions de correction

Parmi les facteurs ayant une incidence sur une décision concernant une libération conditionnelle, il nous faut mentionner les questions connexes touchant la discipline à l'institution et la motivation des détenus. Elles prennent particulièrement de l'importance si la réduction de peine est supprimée. Le représentant ici en cause ne manquera pas de mettre ces points en relief. Importamment, l'agent de liaison pour exposer, comme il convient, à l'organisme des libérations conditionnelles en quoi consistent les programmes en vigueur dans les institutions, il aiderait à l'interprétation des rapports présentés par le personnel de l'institution. Ce membre devrait être choisi parmi ceux qui ont une certaine expérience administrative en la matière et se sont familiarisés avec l'application des programmes dans les institutions.

La présence de ce représentant peut comporter certains désavantages. Ce dernier peut être enclin à trop insister, dans un sens positif ou dans un sens négatif, sur le comportement d'un détenu dans l'institution. Il y a aussi un autre danger: le personnel de l'institution peut avoir avec le détenu des relations personnelles trop étroites pour être objectif. Comme il en est pour la police et les juges, nous répondrons à cette objection en disant que ce représentant n'est pas seul et que les autres membres mettront sans doute l'accent sur d'autres aspects du problème.

Une personne chargée de la surveillance des délinquants parmi les citoyens

Une décision de libération conditionnelle a pour résultat l'élargissement d'un détenu dorénavant soumis à la surveillance parmi les citoyens. Il importe, pour bien saisir ce que peut amener la surveillance dans la collectivité, que la commission compte dans son sein une personne connaissant bien le milieu et familiarisée avec la surveillance dont les ex-détenus feront l'objet. Cette personne servira également d'utile agent de liaison, chaque fois que le surveillant chargé des libérés conditionnels devra porter une attention particulière à certains aspects de la vie d'un libéré conditionnel. Il aidera aussi à évaluer les risques en indiquant dans quelle mesure le surveillant sera à même d'exercer une surveillance satisfaisante. Il insistera sur les aspects

conditionnelle; c'est au cours de l'année financière 1969-1970 que pour la première fois, plus de personnes ont été libérées du pénitencier conditionnellement qu'il n'y en a eu d'élargies à l'expiration de leur peine¹¹.

Un agent de police haut gradé

La protection de la société est l'un des principaux objectifs de la police. Lorsque des crimes avec violence sont commis, c'est cette dernière qui entre en contact avec la victime et voit la réaction du public. Quand il s'agit des infractions plus courantes contre la propriété, la police constate les dommages causés. Il arrive souvent que les services de police exercent la surveillance de personnes, parfois de libérés conditionnels, susceptibles d'être impliqués dans la commission de certaines infractions. À ce titre, la police est bien au courant de ceux qui, sortis de prison, retournent à une vie criminelle.

La contribution de la police au sein d'une Commission régionale sera de mettre l'accent sur l'intérêt à porter aux éventuelles victimes du crime et sur la protection de la société. Leur connaissance du régime des libérations conditionnelles et la coordination qui en résulte entre la police et les autorités chargées des libérations conditionnelles peuvent puissamment contribuer à établir cet équilibre délicat entre la nécessité d'intégrer le délinquant aux citoyens en général et, en même temps, le besoin d'assurer la protection de ces citoyens. L'agent de police fera profiter la Commission régionale de sa connaissance des méthodes en usage dans la police, des difficultés qu'elle rencontre, et il aidera à étayer et interpréter les rapports que rédigeront les autorités policières.

D'un autre côté, il sera en mesure d'expliquer aux divers services de la police le genre de renseignements requis pour prendre une décision en matière de libération conditionnelle et de montrer, lorsque la décision ira à l'encontre du point de vue exprimé par la police, qu'on a bien tenu compte de ce point de vue. Nous ne saurions trop souligner que, à notre avis, certaines crises créées par les journaux au sujet d'échecs particulièrement retentissants en matière de libération conditionnelle, des crises provoquées par les déclarations publiques de policiers ou de juges déçus, auraient été en grande partie évitées par une telle participation policière.

Une des objections à la participation d'agents de police aux organismes de libération conditionnelle est que les détenus perdront confiance envers ces institutions. Tant que le point de vue de la police ne sera pas le seul exprimé, nous ne pensons pas que les détenus perdront confiance. En pratique, nous pensons que la confiance dans le régime vient de ce que les détenus sont effectivement remis en liberté et qu'on les traite équitablement quand ils sont en liberté conditionnelle; nous pensons qu'ils continueront ainsi à demander leur libération conditionnelle et à collaborer avec les autorités.

Il faut mesurer cette confiance à la perte de confiance de la police elle-même, qui résulte d'une liaison insuffisante entre institutions intéressées et de la teneur des décisions prises; ces décisions ne tiennent pas compte du point de vue exprimé par la police ou vont même jusqu'à le rejeter complètement. Insister davantage sur la protection du public une fois qu'un détenu est élargi permettra d'accorder plus de libérations conditionnelles, et non moins. Dans un tel cas, le détenu manifestera de son côté plus de confiance dans le régime des libérations conditionnelles.

La présence d'un agent de police ne saurait que partiellement régler les problèmes de collaboration entre les services de police et les surveillants des libérations conditionnelles. Cela n'en constitue pas moins une partie importante.

Un psychiatre ou un psychologue

Souvent, quand il s'agit de prendre une décision au sujet d'une libération conditionnelle, il est difficile de se prononcer sur les motivations ou le comportement d'un individu. Nous n'irons pas jusqu'à dire que la

¹¹ Sénat du Canada—Compte rendu des délibérations du Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, fascicule no 7, le jeudi 27 avril 1972, page 7:35.

En recommandant que les nominations soient faites par catégories, loin de nier qu'il faille choisir des personnes de haut calibre, nous en soulignons au contraire l'importance. Il est de la plus haute importance, en choisissant les membres d'une Commission régionale, qu'on veuille à maintenir un sain équilibre entre les besoins de la société et l'intérêt du détenu. En recommandant les nominations, à partir des catégories mentionnées, le Commissaire national des libérations conditionnelles devra s'assurer que cet équilibre soit maintenu.

Dans les rubriques qui suivent, nous examinerons les raisons qui nous ont amenés à suggérer chacune de ces catégories.

Un citoyen averti et intéressé, qui ne serait pas directement mêlé au processus correctionnel

Il est essentiel que l'autorité chargée des libérations conditionnelles ait des liens étroits avec les citoyens et soit parfaitement au fait des attitudes de la population.

Les personnes mêlées, de par leurs fonctions, au mécanisme des corrections peuvent ne pas tenir suffisamment compte des relations à entretenir avec les citoyens. La principale fonction d'un citoyen indépendant consistera à maintenir des liens avec son milieu. Parce qu'il aura à participer à la prise des décisions en matière de libération conditionnelle, il devra acquérir une connaissance du système qu'il sera en mesure de transmettre de diverses façons aux citoyens. Nous pensons, par exemple, à des contacts personnels et à des conférences.

Un juge

L'un des rôles du juge au sein de l'organisme des libérations conditionnelles sera de mettre l'accent sur les éléments dont on a tenu compte quand a été imposée la sentence. Il sait, par expérience personnelle, quelles difficultés surgissent en face de considérations qui entrent en conflit quand il s'agit de rendre une sentence. Il a également conscience des vues et façons de penser des juges qui peuvent avoir condamné un individu en particulier demandant maintenant sa libération conditionnelle¹⁰. Il aidera à interpréter les sentences rendues. En outre, étant donné sa formation juridique, il sera en mesure de mettre l'accent sur la question des droits de l'individu et de rattacher la privation de la liberté à la gravité de l'infraction commise. Il soulignera également le besoin d'uniformité dans le traitement à accorder aux personnes reconnues coupables d'une même infraction. Dans bien des cas, il soulignera l'importance de la protection de la société et la nécessité de voir le public accepter telle ou telle décision, autant de choses qu'il a acquises d'expérience dans la magistrature.

Il y a une forme importante de collaboration qui doit exister entre les tribunaux et les organismes de libération conditionnelle. Il faut que les uns et les autres comprennent leurs buts respectifs et que règne entre eux une confiance réciproque. L'atteinte de ces objectifs sera facilitée par la fonction de liaison que remplira un juge au sein de la Commission régionale. Le juge sera en mesure d'expliquer à ses collègues les différents facteurs dont on tient compte en rendant une décision de libération conditionnelle. Quand une telle liaison fait défaut, les juges peuvent être enclins à augmenter la durée des peines afin de s'assurer que tel ou tel détenu sera incarcéré pendant une période de temps minimale. Cela peut être la conséquence de convictions engendrées par un ou deux cas particuliers. Nombreux sont les juges qui ne se rendent pas compte que plus de la moitié de ceux qui quittent le pénitencier ne sont pas l'objet d'une libération

¹⁰ Pour éviter toute confusion, la législation devrait spécifier qu'un juge peut faire partie d'une Commission régionale, même s'il s'agit d'étudier le cas d'un détenu qu'il a eu à condamner. Aux termes du régime anglais, cela se produit souvent sans qu'il y ait de conflit apparent des rôles. La décision concernant la libération conditionnelle est, essentiellement, fondée sur des renseignements qui sont plus récents et plus précis que ceux dont on disposait au moment de rendre la sentence, de sorte que le juge qui a rendu cette sentence peut être aussi bien placé que tout autre juge pour participer à la décision à intervenir.

A ce propos, nous avons été favorablement impressionnés, en examinant comment fonctionnait la Commission des libérations en Angleterre, de constater que l'on avait pour principe d'en nommer les membres en tenant compte des fonctions qu'ils remplissent dans d'autres domaines. La Commission anglaise veille à ce que chaque catégorie statutaire⁹ soit représentée dans les sections qui font les recommandations finales au ministre de l'Intérieur (Home Secretary).

Dans les Commissions régionales du Canada, nous pensons que des représentants des disciplines ou spécialités suivantes seraient en mesure d'apporter une importante contribution aux décisions concernant les libérations conditionnelles:

Un citoyen averti et intéressé, qui ne serait pas directement mêlé au processus correctionnel;

Un juge;

Un agent de police haut gradé;

Un psychiatre ou un psychologue;

Un criminologue ou un sociologue;

Une personne chargée de l'application du programme dans les institutions de correction; et

Une personne chargée de la surveillance des délinquants parmi les citoyens.

Chaque Commission régionale devrait compter des femmes parmi ses membres. Des questions importantes concernant les femmes ou les amies des détenus, ainsi que les enfants, risquent d'échapper à des commissions composées uniquement d'hommes. Il faut aussi se rappeler que les organismes en matière de libération conditionnelle prendront des décisions concernant des détenues.

Dans les régions où se trouvent d'importants groupes minoritaires qui constituent une partie disproportionnée de la population des prisons, en particulier les Indiens et les Métis dans les provinces de l'Ouest et dans le nord de l'Ontario, il conviendrait que la Commission régionale compte au moins un représentant de ces groupes. Cela est important pour mieux comprendre les antécédents particuliers des détenus appartenant à ces groupes. Cela favoriserait également une meilleure compréhension de la décision prise par l'autorité compétente et aiderait à trouver la situation appropriée dans laquelle un prisonnier pourrait être libéré sous conditions. Il peut se présenter des cas où un membre de l'autorité compétente en matière de libération conditionnelle parle la langue du requérant: on n'aura pas à utiliser un interprète et c'est là un autre avantage.

Quant au juge et à l'officier de police haut gradé, il conviendrait de demander aux autorités provinciales de la province ou des provinces dans lesquelles doit fonctionner la Commission régionale d'en soumettre les candidatures. Cela présenterait nombre d'avantages; en voici les plus marquants:

1. La province intéressée serait, sans doute, plus disposée à mettre une telle personne à la disposition d'une Commission régionale, et
2. Cela permettrait à la province de participer au choix des membres des organismes de libération conditionnelle.

⁹ *Le Criminal Justice Act* de 1967 prévoit que la Commission doit comprendre un président et pas moins de quatre autres membres et compter parmi ses membres une personne qui remplit ou a rempli une fonction judiciaire, un membre de la profession médicale inscrit au tableau de l'ordre, qui est psychiatre, une personne ayant des connaissances et de l'expérience en matière de surveillance ou d'assistance aux prisonniers libérés et une personne versée dans l'étude des causes de la délinquance ou du traitement des délinquants. (Rapport de la Commission des libérations conditionnelles en Grande-Bretagne pour l'année 1968, Londres, H.M.S.O., 1969, par. 24). Selon une tradition officielle, d'autres catégories de personnes sont incluses.

purgent des sentences de cinq ans ou plus, ceux qui ont un dossier criminel pour violence et ceux appartenant à toute autre catégorie que peut indiquer la Commission régionale.

Nous envisageons également de confier aux Commissions régionales une autre fonction importante, celle de coordonner l'activité des Commissions locales au moyen de l'examen et du contrôle de leurs décisions. Nous traitons de cette question plus à fond dans le chapitre qui suit concernant le mécanisme d'appel ou de révision⁷.

— Structure des Commissions régionales

Selon nous, la structure des Commissions régionales dépendra essentiellement de la formation, de l'expérience ou de la profession des personnes choisies pour y siéger. Toute décision touchant les libérations conditionnelles présuppose l'appréciation et l'évaluation d'un certain nombre de facteurs qui s'enchevêtrent ou même souvent s'opposent⁸. Parmi les plus importants, nous mentionnerons:

- (i) Réduction du nombre des personnes incarcérées;
- (ii) Évaluation des risques et protection de la société;
- (iii) Notions de justice et équilibre des condamnations;
- (iv) Acceptation de la décision concernant la libération conditionnelle et considération pour les victimes du crime;
- (v) Gestion des institutions et motivation des détenus;
- (vi) Aide en vue de la rentrée et de la réintégration des délinquants dans la société;
- (vii) Réduction au minimum des coûts;
- (viii) Humanisation du régime de correction.

Ces considérations ne sont pas nécessairement énumérées selon leur ordre d'importance, pas plus qu'elles ne sont comprises, d'ailleurs, par tous ceux qui ont affaire aux libérations conditionnelles. Toutefois, dans n'importe quelle décision relative à la libération conditionnelle, elles jouent un rôle, qu'il soit évident ou pas. À notre avis, il faut tenir compte de chacune d'entre elles quand il s'agit de décider de l'élargissement d'un détenu.

Néanmoins, elles n'exigent pas nécessairement une attention égale. La meilleure façon de réaliser un certain équilibre entre ces diverses considérations qui peuvent se contredire ne consiste pas à demander à une personne ou même à plusieurs personnes de même spécialité et de même formation de les apprécier et d'en juger; on ne saurait s'attendre non plus à ce que des membres de commissions qui appartiennent, à l'origine, à des disciplines différentes et qui ont été nommés, pour une longue durée, à titre de membres d'une commission de libération conditionnelle puissent, par eux-mêmes, apprécier chaque facteur à sa juste valeur. La solution consiste à permettre à un certain nombre de personnes, dont chacune, peut-on s'attendre, représentera un point de vue dans le processus de mise en liberté conditionnelle, de se réunir et, après un débat animé, d'en venir à la décision appropriée. En outre, on peut s'attendre à ce que des personnes spécialisées dans différentes disciplines puissent non seulement contribuer à la valeur de la décision elle-même, mais aussi à son acceptation par leurs collègues et par le public en général.

⁷ Chapitre IX

⁸ Hawkins, Keith O: *Parole Selection: The American Experience*. Thèse de doctorat inédite, Université de Cambridge (1971) Dawson, Robert O: *Sentencing: The decision as to type, length and conditions of sentence*. Boston, Little Brown, 1969 Hogarth, John: *Sentencing as a Human Process*. (Toronto) Presses de l'Université de Toronto (1971). Études canadiennes de criminologie (1).

Selon nous, la Commission locale se rattacherait essentiellement à l'institution ou, lorsque plus pratique, à un groupe d'institutions. Nous pensons dans ce cas à des situations telles que celles que l'on trouve dans les régions de Kingston et de Laval. La Commission locale se réunirait toujours à trois membres et ses décisions seraient prises à la majorité. Tous ses membres ne travaillerait qu'à temps partiel. L'un des membres serait le directeur de l'institution où est incarcéré le détenu faisant l'objet de la décision conditionnelle; un autre serait le représentant de district du Service des libérations conditionnelles ou son subalterne immédiat; le troisième serait un représentant des citoyens. Vu le volume du travail et l'exercice par les membres de la Commission locale d'autres fonctions, il faudrait que, dans chaque catégorie, plusieurs personnes soient disponibles pour participer aux réunions.

En certains endroits comme Matsqui et Cowansville, il pourrait y avoir deux représentants des citoyens, tandis qu'à Kingston ou à Laval, il en faudrait peut-être une demi-douzaine. À Kingston, par exemple, où à peu près deux détenus libérés sur cinq sont de Toronto⁴, nous dirions que deux ou trois représentants des citoyens devraient venir de Toronto, peut-être un de Hamilton, un autre de London ou de Windsor, un autre de Kingston ou d'Ottawa et un, enfin, en provenance d'une petite localité. On pourrait songer à une organisation semblable pour les autres pénitenciers.

Idéalement, une Commission locale s'occuperait aussi bien des institutions provinciales que des institutions fédérales. S'il fallait établir une Commission locale distincte pour des institutions provinciales éloignées, sur le plan géographique, des autres institutions, le régime serait une réplique de celui dont nous avons déjà parlé.

Le représentant du Service des libérations conditionnelles qui siégerait à la Commission locale serait un haut fonctionnaire exerçant des fonctions de contrôle dans le service⁵.

Le représentant des citoyens devrait être une personne intéressée et avertie, que serait désignée sur recommandation du Commissaire national des libérations conditionnelles après consultations avec les groupes de citoyens de la localité. Ces groupes pourraient comprendre les organismes d'aide aux ex-détenus, les comités consultatifs de citoyens, les conseils d'administration d'organismes d'assistance postpénale, les sociétés à buts philanthropiques et les syndicats ouvriers.

Dans le cas du personnel des institutions, la personne appelée à siéger à la Commission locale ne devrait pas être d'un rang inférieur à celui de directeur adjoint⁶. S'il s'agissait de petites institutions à sécurité minimale isolées, sur le plan géographique, des autres institutions, seul le directeur ou, en son absence, le directeur suppléant pourraient faire partie de la Commission locale. Quant aux petites prisons provinciales, il s'agirait normalement d'une personne que désignerait le département provincial des corrections ou son équivalent.

COMMISSIONS RÉGIONALES

Au second échelon de la prise des décisions, nous envisageons la création de Commissions régionales basées sur les cinq régions du Canada, à savoir les régions du Pacifique, des Prairies, de l'Ontario, du Québec et de l'Atlantique. Pour le moment et pour des raisons d'ordre pratique, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest devraient relever des Commissions régionales des régions adjacentes.

La Commission régionale aurait autorité pour prendre toutes les décisions relatives à la libération conditionnelle (y compris celles qui ont trait «en principe» à la libération conditionnelle provisoire) visant les catégories de détenus ne relevant pas de la compétence des Commissions locales, à savoir ceux qui

⁴Irvin Waller, *Men Released from prison: A Means Towards Understanding the Correctional Effectiveness of Parole*. Toronto, Université de Toronto, 1971.

⁵W.P. 4 et de rang supérieur.

⁶Normalement, ce serait un fonctionnaire ayant une autorité organique sur les programmes des détenus, par exemple le directeur adjoint chargé du programme de réadaptation des détenus à la vie sociale.

Les renseignements ayant trait à la libération conditionnelle se sont révélés insuffisants et ceux mêmes qui ont été fournis n'ont pas été pleinement utilisés. Une brève étude¹ de la tendance annuelle observée en ce qui concerne les libérations conditionnelles accordées, révoquées ou frappées de déchéance indique que, au cours de la période de dix ans s'étendant de 1962 à 1971, la Commission a plus que triplé le nombre absolu des libérations conditionnelles. Toutefois, au cours de cette période, le nombre absolu des révoications a été multiplié par trois, tandis que celui des déchéances l'a été par dix. La Commission ne s'est jamais expliquée auprès du public sur cette augmentation saisissante, en raison des liens tenus existant entre elle et ceux qui ont pour fonction de recueillir et d'analyser les renseignements. Il en est résulté qu'il y a eu rupture, dans certains cas complète, des rapports entre la Commission et les autres personnes ou organismes intéressés, rupture déjà exacerbée par les horaires surchargés des membres de la Commission.

Enfin, ni la législation ni la Commission n'ont exposé clairement les critères retenus pour l'octroi des libérations conditionnelles et l'on ne sait pas grand-chose du degré d'adhésion de la Commission à des principes constants pour rendre ses décisions. Une disparité apparente suscite une incertitude de plus en plus grande chez les détenus, ce qui en soi n'est pas souhaitable.

Pour faire face à ces difficultés et à certaines autres lacunes que présente le régime actuel, nous proposons un autre mode de structure et de fonctionnement des organismes de libération conditionnelle. Dans le reste du présent chapitre, nous examinerons le fonctionnement d'un système de libération conditionnelle à deux échelons, comprenant des commissions régionales et des commissions locales. Ceci s'appliquerait à toutes les sentences de deux ans ou plus et aux sentences de moins de deux ans dans certaines provinces. Nous étudierons également les rôles respectifs d'un Commissaire national des libérations conditionnelles et d'un Institut des libérations conditionnelles, lesquels joueraient des rôles essentiels dans la structure que nous proposons. Dans le chapitre qui suit, nous indiquerons les provinces où le système s'appliquerait et le régime que nous proposons, par contre, pour les autres provinces; et nous examinerons également les rapports entre le système proposé pour les autres provinces et la structure énoncée ci-après.

COMMISSIONS LOCALES

Au premier échelon, on trouvera la Commission locale des libérations conditionnelles. Cette Commission sera composée de trois personnes représentant respectivement les autorités de l'institution, le service des libérations conditionnelles et les collectivités extérieures où devront se rendre les libérés conditionnels. La Commission locale aura l'autorité d'accorder la libération conditionnelle, sauf dans les cas où, conformément aux propositions contenues dans notre rapport, la décision relève de la Commission régionale. Il lui incombera également de prendre une décision définitive quant aux libérations conditionnelles provisoires, aux termes de son autorité propre ou après avoir obtenu l'autorisation d'accorder « en principe » de telles libérations, tel que nous l'expliquons ci-dessous².

L'autorité exclusive de la Commission locale s'appliquera à la libération conditionnelle pleine et entière des détenus qui ne tombent pas dans certaines catégories spécifiées. La décision relèverait de la Commission régionale dans le cas notamment des catégories comprenant les détenus purgeant une peine de cinq ans ou plus et ceux qui ont un dossier criminel pour violence et de toutes autres catégories que pourrait indiquer la Commission régionale³. Il faudrait aussi que la Commission régionale approuve « en principe » l'octroi des libérations conditionnelles provisoires pour ces mêmes catégories de détenus, quand bien même l'autorité nécessaire pour accorder, en fin de compte, une libération provisoire et en surveiller l'application devrait incomber à la Commission locale.

¹ Voir Appendice B.

² Voir chapitre IV.

³ Dans ces catégories, nous rangerons les cas de ceux qui ont violé à plusieurs reprises leur libération conditionnelle et les affaires qui ont acquis une notoriété publique.

CHAPITRE II

STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANISMES DE LIBÉRATION CONDITIONNELLE

Le présent chapitre traite de la structure et du fonctionnement des organismes de libération conditionnelle dont relèvent les détenus dans les institutions fédérales et dans les institutions de certaines provinces évoquées avec plus de détails dans notre prochain chapitre.

Un certain nombre de défauts que comporte le régime actuel sont de toute première importance. Etant donné qu'ils sont à la source de la majeure partie des critiques exprimées à l'égard du régime et qu'ils constituent la raison d'être immédiate des recommandations qui vont suivre, il convient d'abord de les relever avant de passer à notre analyse et aux modifications proposées.

La Commission nationale des libérations conditionnelles, dans son état actuel, souffre d'une centralisation excessive. Dans le cas particulier des institutions situées en dehors de l'Ontario et du Québec, cette situation suscite un sentiment d'éloignement chez les membres de la Commission, auprès du personnel des services de libération conditionnelle et du personnel des institutions en cause ainsi que chez les détenus et auprès du public en général. Souvent, les membres de la Commission ne sont pas pleinement au courant des situations locales devant faire l'objet de leurs décisions.

La Commission a son siège à Ottawa; de ce fait, ses membres doivent consacrer beaucoup de leur temps à voyager dans tout le pays pour se rendre dans les pénitenciers et participer aux réunions des sections. En conséquence, ils ne sont pas à leur bureau d'Ottawa. Même lorsqu'ils voyagent par équipe de deux, les membres de la Commission en sont réduits à perdre du temps en raison des exigences des horaires de transport, ce qui a inévitablement pour effet de provoquer une certaine hâte dans la tenue des audiences; il en résulte également de trop longues séances de travail, peu compatibles avec l'efficacité ou la prise de bonnes décisions. En revenant à Ottawa, les membres itinérants des sections trouvent leur bureau encombré de toutes sortes de documents qu'ils attendent qu'on y donne suite: décisions réservées, décisions où est consigné le désaccord des membres d'une équipe, décisions qui exigent la participation de plus de deux membres, décisions se rapportant à des prisons provinciales, suspensions de permis de conduire et octroi de pardons en vertu de la Loi sur le casier judiciaire. Tous ces dossiers rentrent dans cette catégorie et leur solution souffre de cet état de choses. Cette hâte a une fâcheuse incidence sur le temps requis pour en arriver à une décision. On est allé jusqu'à dire que cela pouvait aussi influencer sur la qualité de la décision rendue.

Du même, les membres ne peuvent consacrer le temps qu'il faudrait pour informer le public et maintenir les contacts nécessaires avec les autres organismes utiles, tels la police, les tribunaux, les organismes d'assistance postpénale, les organes d'information ou même le public en général. En outre, nous en arrivons même à nous demander si de telles relations extérieures sont suffisantes en elles-mêmes pour convenablement assurer la participation de ces organismes aux prises de décisions de la Commission. Par exemple, la police se plaint couramment de ce que, même si on lui demande son avis, la Commission n'en tient pas suffisamment compte.

prisons provinciales, il semble aussi que le programme des absences temporaires prenne de l'ampleur, mais nous n'avons pas pu compiler de statistiques précises. Même en ce qui a trait au régime fédéral, les chiffres disponibles au moment où nous préparons ce rapport sont limités. On ne fait pas de distinction entre les absences accordées pour une journée et celles d'une durée de quinze jours, par exemple. Nous ne disposons pas de statistiques quant au nombre de prisonniers qui bénéficient d'une absence temporaire par opposition au nombre d'absences temporaires accordées. Nous avons l'impression que rares sont les institutions où jusqu'à 10% des détenus seraient temporairement absents un même jour, alors que plusieurs institutions, en particulier celles qui sont dites à sécurité maximale, permettent rarement des absences temporaires ou n'en accordent jamais. Il semble bien que l'accroissement exceptionnel du nombre des absences temporaires se soit manifesté presque exclusivement dans les catégories où prévalent des motifs humanitaires ou des considérations de réhabilitation. Malgré les textes législatifs, on observe une tendance de plus en plus grande à accorder des absences temporaires tant en vertu du régime fédéral qu'en vertu de certains régimes provinciaux, pour des périodes dépassant trois ou quinze jours respectivement, en recourant au stratagème des laissez-passer «successifs».

La réduction de peine

Tandis que la libération conditionnelle et l'absence temporaire sont discrétionnaires et que les autorités en cause ne les accordent qu'après être convaincues de l'opportunité de les octroyer à tel ou tel prisonnier, la sentence que purge tout détenu est soumise à une réduction de peine. Il y a deux sortes de réduction de peine: la réduction statutaire et la réduction méritée.

Qu'un détenu purge sa peine dans une institution fédérale ou provinciale, il a le droit de bénéficier d'une réduction de peine statutaire équivalant au quart de la durée entière de sa sentence²⁸. Le détenu, pour raison de mauvaise conduite ou de la commission de certains crimes, peut perdre cette réduction de peine statutaire.

Toute réduction de peine ainsi perdue peut être rétablie par les autorités, si elle est «dans l'intérêt de la réhabilitation du détenu»²⁹. En fait, même si nous ne disposons d'aucun chiffre précis, il semble que le nombre de détenus qui purgent toute leur sentence sans obtenir une réduction de peine statutaire soit si infime qu'il est inutile d'en parler.

Outre la réduction de peine statutaire, les personnes détenues dans les prisons provinciales ou dans les pénitenciers fédéraux peuvent bénéficier d'une réduction de peine de trois jours pour chaque mois de détention³⁰. En théorie, la réduction de peine méritée est accordée par les autorités de l'institution si le détenu «s'est adonné assidûment aux activités de la prison»; mais il semble que, dans la pratique, elle soit accordée de façon à peu près automatique. Une fois octroyée une réduction de peine méritée ne peut être retirée.

²⁸ Loi sur les prisons et les maisons de correction, par. (1) de l'art. 17; Loi sur les pénitenciers, art. 22
²⁹ Loi sur les prisons et les maisons de correction, par. (4) de l'art. 17; Loi sur les pénitenciers, art. 23
³⁰ Loi sur les prisons et les maisons de correction, art. 18; Loi sur les pénitenciers, art. 24

Depuis le 10 juillet 1970, la Commission des libérations conditionnelles s'occupe des décisions relevant de la Loi sur le casier judiciaire²⁴. Depuis cette date, on s'est occupé des demandes et les enquêtes ont de l'ordinaire pris plusieurs mois. Nous ne disposons pas de statistiques pour l'année civile de 1971 et il n'est pas impossible que le nombre de cas étudiés entre juillet 1970 et décembre 1971 représente une accumulation qui puisse diminuer. Toutefois, 434 décisions ont été prises au cours de cette période.

Décisions de la Commission nationale des libérations
conditionnelles prises en vertu de la Loi sur le
casier judiciaire
du 10 juillet 1970 au 31 décembre 1971

Favorables	395
Défavorables	38
Renvoyées à plus tard	1
Total	434

Source: Commission nationale des libérations conditionnelles, octobre 1972.

L'absence temporaire

Par rapport à la libération conditionnelle, la juridiction permettant d'accorder l'absence temporaire est partagée entre le fédéral et les provinces; pour ce qui est du régime pénitentiaire fédéral même, cette juridiction est beaucoup plus décentralisée. C'est à l'article 26 de la Loi sur les pénitenciers²⁵ et à l'article 36 de la Loi sur les prisons et les maisons de correction que l'on trouve l'autorisation statutaire à accorder les absences temporaires²⁶. Dans chaque cas, la Loi permet à certains hauts fonctionnaires désignés d'accorder à un détenu l'autorisation d'être absent, seul ou sous escorte, pendant une période illimitée «pour des raisons médicales ou pendant une période d'au plus quinze jours pour des motifs humanitaires ou pour faciliter son redressement moral». Dans le régime fédéral, le pouvoir d'accorder de telles absences temporaires pendant une période de temps ne dépassant pas trois jours pour des motifs humanitaires ou de réhabilitation appartient au directeur de l'institution où est incarcéré le détenu; dans le cas des absences aux mêmes fins, de plus de trois jours, mais de moins de quinze jours, c'est au Commissaire des pénitenciers qu'il incombe d'accorder l'autorisation.

Comme nous l'avons indiqué, la compétence en ce qui a trait à l'octroi ou au refus des absences temporaires appartient uniquement aux autorités qui ont la garde des détenus et aucun organisme extérieur équivalant à la Commission nationale des libérations conditionnelles n'exerce le moindre contrôle sur ces absences. Bien que la pratique courante varie quelque peu d'une institution à l'autre à l'intérieur même du système fédéral, il est néanmoins de règle que le directeur de l'institution n'accorde d'absence temporaire ou n'en recommande l'octroi au Commissaire qu'après examen du dossier et sur recommandation favorable d'un groupe ou d'un comité de fonctionnaires de l'institution désigné à cette fin. Il s'agit d'habitude du conseil de formation des détenus ou d'un organisme équivalent.

Le nombre total de ces absences accordées dans le régime pénitentiaire s'est rapidement élevé; il est passé de 6,278 au cours de l'année civile de 1969, à 30,299 pendant l'année civile de 1971²⁷. Dans les

²⁴S.R.C. 1970 (premier supplément), chapitre 12

²⁵S.R.C. 1970, ch. P-6.

²⁶S.R.C. 1970, ch. P-21.

²⁷Sénat du Canada—Témoignages du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, fascicule n° 2, le mercredi 8 mars 1972, Appendice B

suivie par la Commission nationale des libérations conditionnelles n'est pas la même. La décision, dans ces cas, est prise uniquement en fonction des documents présentés à la Commission; les membres de la Commission ne se rendent pas en personne à l'institution provinciale, non plus que des sections n'y tiennent des audiences.

En 1971, d'après la Commission des libérations conditionnelles, 89% des détenus des pénitenciers pouvant s'en prévaloir ont présenté une demande, c'est-à-dire que 4,559 personnes détenues dans les pénitenciers fédéraux ont demandé à être libérées conditionnellement. En outre, 4,889 demandes ont été reçues des institutions provinciales. On n'a pas encore les chiffres concernant le nombre de personnes élargies à la suite d'une libération conditionnelle en 1971; mais voici les décisions prises au sujet de ces demandes:

	Fédérales	Provinciales	Total
Libération conditionnelle accordée	1,260	1,873	3,133
Libération conditionnelle accordée en principe	802	567	1,369
Libération conditionnelle graduelle	60	39	99
Libération conditionnelle minimale en principe	113	s/o	113
Libération conditionnelle de courte durée	néant	35	35
Libération conditionnelle en vue de l'expulsion	75	52	127
Libération conditionnelle en vue de départ volontaire	néant	1	1
Libération conditionnelle de jour	330	855	1,185
Renouvellement de la libération conditionnelle	145	71	216
Total des libérations conditionnelles accordées	2,785	3,493	6,278

Source: Commission nationale des libérations conditionnelles, octobre 1972.

Les 2,785 libérations conditionnelles accordées représentent 61% de l'ensemble des demandes présentées par des détenus des pénitenciers fédéraux; par contre, dans le cas des institutions provinciales, 71% des demandes de libérations conditionnelles ont été accordées.

Certaines autres questions relèvent de la compétence de la Commission nationale des libérations conditionnelles. En 1971, une seule décision a été rendue — favorable — relativement aux châtiments corporels. En vertu du Code criminel, le châtement corporel a été aboli le 15 juillet 1972². En 1971, 813 décisions ont été prises au sujet de la suspension du permis de conduire; voici plus de précisions:

Décisions²³ concernant la suspension du permis de conduire prises par la Commission nationale des libérations conditionnelles, en 1971

Favorables	477
Défavorables	257
Renvoyées à plus tard	21
Réservées	2
Aucune mesure prise	55
Décision favorable annulée	1
Total	813

Source: Commission nationale des libérations conditionnelles, octobre 1972

²² Loi de 1972 modifiant le Code criminel, 21 Elizabeth II, chap. 13 (1972)

²³ Ces chiffres sont fondés sur un calcul préliminaire et peuvent être rectifiés dans des publications ultérieures

Même si l'on ne dispose pas de statistiques sur les raisons motivant des décisions réservées, voici comment se répartissait, en 1971, le total des premières décisions¹⁶ réservées par les sections de la Commission nationale des libérations conditionnelles:

Demandes de libération conditionnelle	
Fédérales	1,065
Provinciales	822
Libérations conditionnelles suspendues	
Fédérales	209
Provinciales	59

Source: Commission nationale des libérations conditionnelles, 1972.

La décision de la Commission est sans appel en ce qui concerne les libérations conditionnelles, sauf dans le cas de ceux qui purgent une peine de mort qui a été commuée ou une peine d'emprisonnement à perpétuité obligatoire. Dans ces derniers cas, la compétence de la Commission se limite à pouvoir recommander la libération conditionnelle, et la décision finale d'accepter ou de rejeter cette recommandation appartient au gouverneur en conseil¹⁷.

En règle générale, personne n'est admissible à la libération conditionnelle avant d'avoir purgé au moins le tiers de la peine d'emprisonnement imposée ou quatre ans, la période la plus courte des deux s'appliquant¹⁸. Des personnes condamnées à l'emprisonnement à vie ne sont pas admissibles à la libération conditionnelle avant l'expiration d'une période de dix ou sept ans, selon que cette sentence d'emprisonnement à perpétuité soit obligatoire ou non, ou qu'il s'agisse d'une peine de mort qui a été commuée¹⁹. Les personnes détenues pour une peine d'une durée de deux ans ou plus ne peuvent être admissibles à la libération conditionnelle à moins d'avoir été incarcérées pendant au moins neuf mois. Dans tous les cas où il s'agit de personnes autres que celles qui purgent des peines d'emprisonnement à perpétuité obligatoires ou des peines substituées à une condamnation à mort commuée, la Commission a compétence dans des «circonstances particulières» pour accorder une libération conditionnelle avant la date normale d'admissibilité²⁰.

En vertu de l'art. 8(1)(a) de la Loi sur la libération conditionnelle, le cas de chaque détenu dans un pénitencier pour une période de deux ans ou plus doit être examiné, à moins que le détenu n'ait écrit la Commission qu'il ne désire pas que cette dernière étudie son cas. Toutefois, il semble qu'il faille, dans la pratique, en faire la demande pour obtenir la libération conditionnelle. En vertu de l'alinéa b) du paragraphe (1) de l'article 8, un détenu purgeant une sentence d'emprisonnement de moins de deux ans doit en faire la demande pour être libéré conditionnellement. En 1964, à peine 56% de ceux qui étaient admissibles ont fait cette demande, tandis que cette proportion s'élevait à 89% en 1971²¹.

Les personnes détenues dans des prisons provinciales pour des infractions aux lois fédérales sont admises à la libération conditionnelle quand elles ont purgé le tiers de leur peine. Toutefois, la procédure

¹⁶ Apparemment, il n'est pas rare que de telles décisions visant les demandes soient réservées plus d'une fois. Dans certains cas, la décision est différée plus de dix fois.

¹⁷ Règlement sur la libération conditionnelle de détenus (DORS/68 — 21) par. (3) de l'art. 2.

¹⁸ Règlement sur la libération conditionnelle de détenus (DORS/64 — 475), alinéa a), par. (1), art. 2.

¹⁹ Règlement sur la libération conditionnelle de détenus DORS/68 — 21 et DORS/69 — 306) alinéa b), par. (1), art. 2, par. (2), art. 2 et par. (4), art. 2. Notons que tous les détenus condamnés à l'emprisonnement à perpétuité, autres que ceux dont la peine de mort a été commuée, ont dû, jusqu'au 4 janvier 1968, passer seulement sept ans en détention avant qu'on examine la possibilité de leur accorder la libération conditionnelle.

²⁰ Règlement sur la libération conditionnelle de détenus (DORS/64-475), par. (2), art. 2.

²¹ Voir Appendice B

leur libération conditionnelle. Voilà pourquoi la Commission se prévaut de son autorisation statutaire de se diviser en sections¹², appelées aussi «équipes», qui comprennent deux membres et qui vont, à intervalles réguliers, dans les pénitenciers fédéraux. En règle générale, les pénitenciers de l'Ontario et du Québec reçoivent une fois par mois la visite d'une équipe de la Commission nationale des libérations conditionnelles; dans les provinces de l'Atlantique, dans les Prairies et en Colombie-Britannique, ces visites ont lieu tous les deux mois.

Audiences¹³ de la Commission nationale des libérations conditionnelles, Équipe de deux membres, en 1971

Maritimes	450
Québec	1,265 ¹⁴
Ontario	1,238
Prairies	734
Colombie-Britannique	648
Total	4,335 ¹⁴

Source: Le secrétaire de la Commission nationale des libérations conditionnelles, octobre 1972.

Quand deux membres de l'équipe sont d'accord et que le cas à l'étude ne tombe pas dans l'une des catégories réservée exigéant la décision de plus de deux membres de la Commission¹⁵, ces deux membres rendront, si possible, leur décision lors de l'audience et exposeront leurs raisons au détenu concerné. Si les deux membres sont en désaccord ou si le cas à l'étude requiert l'avis de plus de deux membres, l'équipe qui procède à l'entrevue «réservera» sa décision et présentera un rapport à la Commission, à Ottawa, où les autres membres, sans voir le détenu, exposeront leur avis et rendront leur décision. Il n'est pas rare non plus qu'une décision soit réservée parce que le dossier ne contient pas assez de renseignements.

¹²Loi sur la libération conditionnelle de détenus, art. 5.

¹³Aucune statistique n'est établie sur les audiences de révocation. On pense que pas plus de 2 ou 3 audiences de

révocation ont lieu chaque mois. Ces chiffres s'ajouteraient à ceux qui sont mentionnés dans le tableau.

¹⁴Aucune statistique n'est disponible pour juillet 1971, dans le Québec. Le chiffre mentionné se fonde sur une

estimation selon laquelle la moyenne de 100 audiences pour les autres mois serait aussi le nombre pour ce mois-là.

¹⁵Voici ce que dit l'article 5 des Règles de la Commission nationale des libérations conditionnelles (DORS/71 - 151):

« 5. (1) Sous réserve du paragraphe (2), une section de la Commission peut s'acquitter des devoirs et fonctions de la Commission que détermine le Président.

(2) Une section de la Commission qui est composée de moins de cinq membres ne doit exercer aucun des pouvoirs ni s'acquitter d'aucun des devoirs de la Commission en ce qui concerne un détenu

a) dont la condamnation à mort a été commuée en une peine d'emprisonnement à vie, ou

b) auquel a été imposée une peine minimale d'emprisonnement à vie, ou

c) dont le cas est compris dans toute catégorie de cas déterminée par le Président.»

Dans un mémoire en date du 8 février 1972, voici ce que dit le président actuel de la Commission au sujet des catégories d'affaires qui doivent être réglées par plus de deux membres:

«1. Délinquants sexuels dangereux. Ces cas peuvent être réglés par sept membres, si les sept premiers membres sont unanimes. Autrement, les cas doivent être réglés par neuf membres.

2. Ainsi qu'il est dit aux alinéas a) et b) du paragraphe (2) de l'article 5, dans tous les cas qui ont fait l'objet d'un emprisonnement à vie comme peine minimale et qui doivent être soumis au Cabinet, pour que la mise en liberté soit approuvée, il faut qu'une section composée d'*au moins* cinq membres examine à nouveau chaque cas.

3. En raison du pouvoir qui m'a été délégué en vertu de l'alinéa c) du paragraphe (2) de l'article 5, j'ai ordonné qu'au moins cinq membres doivent s'occuper des cas suivants:

a) Repris de justice;

b) Vois à mains armées;

c) Affaires de drogues, si l'on songe à accorder la libération conditionnelle de façon exceptionnelle;

d) Tous les cas du F.L.O.;

e) Tous les cas de notoriété publique;

f) Toutes les causes criminelles de «cois blancs» dans lesquelles d'importantes sommes d'argent sont en jeu;

g) Tous les cas de détenus ayant antérieurement violé les conditions de la libération conditionnelle.»

libération conditionnelle de ceux qui ont été condamnés pour infractions aux lois fédérales demeure, à deux exceptions notables près, une question de compétence exclusivement fédérale.

La Commission nationale des libérations conditionnelles «est exclusivement compétente pour accorder, refuser d'octroyer ou révoquer la libération conditionnelle»⁵. Cette compétence s'étend aux pénitenciers fédéraux aussi bien qu'aux prisons ou aux maisons de correction provinciales. Les deux exceptions dont il a été fait ci-haut mention sont les provinces de la Colombie-Britannique et de l'Ontario.

En vertu de l'article 150 de la Loi sur les prisons et les maisons de correction⁶, les tribunaux de la Colombie-Britannique peuvent condamner toute personne de moins de 22 ans, qui est trouvée coupable d'une infraction punissable d'une peine d'emprisonnement de trois mois ou plus à une peine d'emprisonnement de trois mois au moins, suivie d'une peine «de durée indéterminée» d'au plus deux ans moins un jour; l'article 151 permet au lieutenant-gouverneur de nommer une commission provinciale de libérations conditionnelles avec juridiction sur la partie indéterminée de ces sentences seulement.

En vertu de l'article 44 de la Loi sur les prisons et les maisons de correction, toute personne de sexe masculin déclarée coupable en Ontario d'une infraction punissable d'une période d'emprisonnement de trois mois ou plus peut être condamnée à une peine d'emprisonnement de trois mois au moins et à une peine «de durée indéterminée» d'au plus deux ans moins un jour; l'article 55 a trait aux femmes condamnées pour des infractions punissables d'une peine d'emprisonnement d'une durée de deux mois ou plus, et permet que soient imposées à ces personnes une peine «de durée indéterminée» ne dépassant pas deux ans. Dans chaque cas, ces sentences doivent être purgées dans une «maison de correction» et la loi précise que le surintendant de ces «maisons de correction» doit détenir la personne en question «jusqu'à ce que soit expirée la période pour laquelle elle a été condamnée ou jusqu'à ce qu'elle soit libérée conditionnellement ou élargie suivant le cours de la loi»⁷. Le lieutenant-gouverneur de l'Ontario peut nommer un «bureau» provincial de libérations conditionnelles avec juridiction sur les sentences de durée indéterminée ou indéfinie⁸.

L'Ontario et la Colombie-Britannique se prévalent toutes deux de cette législation facultative; dans chacune de ces provinces, on trouve une commission provinciale des libérations conditionnelles qui s'occupe activement de la partie indéterminée des sentences.

Dans un certain nombre d'autres provinces, on trouve des dispositions statutaires visant l'institution de commissions provinciales des libérations conditionnelles⁹; mais, en l'absence de législation fédérale habilitante, ces commissions voient leur action restreinte aux personnes emprisonnées pour des infractions aux lois provinciales. En pratique, il semble que la plupart de ces dispositions n'aient jamais été mises en vigueur.

La Commission nationale des libérations conditionnelles a été établie en 1959, à la suite du rapport du Comité Fautaux¹⁰. Elle comprend actuellement neuf membres, dont un président et un vice-président; elle a son centre d'activité et ses bureaux à Ottawa.

Même si elle en est spécifiquement exemptée par la Loi¹¹, quand elle étudie le cas de détenus dans les pénitenciers fédéraux, la Commission a pris l'habitude d'accorder les audiences à tous ceux qui demandent

⁵ Loi sur la libération conditionnelle de détenus, S.R.C. 1970, ch. P-2, art. 6.

⁶ S.R.C. 1970, ch. P-21

⁷ Articles 46 et 49

⁸ Article 41

⁹ Loi sur les libérations conditionnelles de l'Île-du-Prince-Édouard, 20 Elizabeth II, ch. 28 (1971). Loi sur les libérations conditionnelles du N.-B. 1964, ch. 9. Manitoba, Loi pour modifier la Loi sur les maisons de correction, 1970, ch. 64. Saskatchewan, Loi sur les maisons de correction 1967, ch. 64. Alberta, Loi sur les maisons de correction, R. S., ch. 70.

¹⁰ Rapport d'un comité institué pour faire enquête sur les principes et les méthodes suivis au Service des pardons du ministère de la Justice du Canada sous la présidence de M. Gerald Fautaux, 1956.

¹¹ Loi sur la libération conditionnelle de détenus, art. 11: «La Commission . . . n'est pas tenue d'accorder une entrevue personnelle au détenu ni à quelque personne agissant au nom de celui-ci.»

CHAPITRE I

LE RÉGIME ACTUEL

Avant d'aborder en détail les questions dont il est fait mention dans notre mandat, il nous semble opportun de donner un bref aperçu de la structure et du fonctionnement du système actuel régissant la mise en liberté des détenus qui n'ont pas totalement purgé leur peine. Dans chaque chapitre, nous soulignons ce qui, dans le régime actuel, nous semble constituer les principales faiblesses auxquelles il faudrait remédier.

Selon le régime présentement en vigueur au Canada, à peu près aucun de ceux qui sont condamnés à la prison ne purge toute la peine visée par la sentence du tribunal. D'une façon générale, il y a trois façons pour un prisonnier d'être libéré avant l'expiration totale de la période pour laquelle il a été condamné : ce sont la libération conditionnelle, l'absence temporaire et la réduction de peine.

Une autre question importante à ne pas oublier, c'est qu'il n'y a pas au Canada de régime unifié de correction. En vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, «l'administration de la justice» et «l'établissement, l'entretien et l'administration des prisons publiques et des maisons de correction» sont des questions relevant exclusivement de la compétence des législatures provinciales¹. D'autre part, «le droit criminel... y compris la procédure en matière criminelle» et l'établissement, le maintien et l'administration des pénitenciers relèvent de la compétence législative exclusive du Parlement du Canada². Bien que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne contienne aucune disposition touchant la définition des pénitenciers, d'une part, et des prisons et maisons de correction, d'autre part, ni des différences qui les caractérisent, à l'époque où a été adopté l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, en 1867, une telle distinction existait depuis un quart de siècle; elle était établie selon la durée de la peine à purger plutôt que d'après la nature de l'institution même³. Cette distinction s'est maintenue jusqu'à nos jours et le Code Criminel établit que des peines d'emprisonnement déterminées totalisant deux ans ou plus doivent être purgées dans un pénitencier⁴. Si peu justifiable soit-elle, compte tenu de la répartition des compétences elle-même, ou de la façon dont la distinction est établie entre les deux genres d'institutions, aux fins du présent rapport, nous avons tenu pour acquis que cette distinction était maintenue.

La libération conditionnelle

Quoique la responsabilité concernant la garde des condamnés soit une question de compétence répartie entre les autorités fédérales et les autorités provinciales, il n'en demeure pas moins que la question de la

¹ Article 92, par. 6 et 14

² Article 91, par. 27 et 28

³ Statuts des Provinces Unies du Canada (1842), 6 Victoria, ch. 5, article 3: «Pour toute infraction pour laquelle, en vertu desdites Lois, le contrevenant peut, sur reconnaissance de culpabilité, être puni d'emprisonnement pour une durée

que le tribunal peut déterminer, ou pour toute durée de plus de deux ans, dans lequel cas, l'emprisonnement, s'il est pour plus de deux ans, doit être purgé dans un pénitencier provincial.»

⁴ Article 659.

Nous avons tiré profit des mémoires présentés au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, ainsi que du compte rendu de ses séances publiques. Le sénateur J. Harper Prowse, qui en était le président, et le directeur exécutif, M. Réal Jubinville, nous ont accordé leur collaboration et leur aide. Grâce à leurs bons offices, nous avons obtenu le compte rendu des délibérations du comité et le texte de divers mémoires qui y ont été présentés. Nous avons, de la sorte, disposé d'une documentation de grande valeur. Grâce à ce concours et vu le peu de temps dont nous disposions, nous n'avons jugé opportun, pour notre part, ni de demander au public de présenter des mémoires, ni de tenir des audiences publiques.

Voilà pourquoi nous avons délibérément poursuivi nos travaux sous forme d'une série d'entretiens privés et officiels dans tout le pays, avec une grande variété de personnes expérimentées et bien renseignées. Mentionnons en particulier que nous avons pris contact avec des représentants de tous les gouvernements provinciaux du Canada (de hauts fonctionnaires et, quand cela était possible, le ministre dont relevaient ces fonctionnaires). Nous avons eu des entretiens particuliers avec tous les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles et nous avons assisté à un certain nombre de séances tenues par les sections de la Commission. Nous avons procédé à des échanges de vues avec le personnel d'un grand nombre de bureaux de district du Service national des libérations conditionnelles, ainsi qu'avec le personnel, à divers paliers, d'un certain nombre de pénitenciers et avec des groupes de détenus. Nous avons rencontré des policiers haut gradés, des juges, des représentants du public des différentes régions, des organisations aborigènes, des organismes d'assistance postpénale et des groupes d'ex-détenus. Nous avons eu des entretiens utiles avec le président et le directeur exécutif de la Commission nationale des libérations conditionnelles, ainsi qu'avec le Commissaire et le Commissaire adjoint des pénitenciers. Nous avons tenu des réunions avec le personnel de l'Administration centrale du ministère du Solliciteur général, de même qu'avec d'autres groupes d'étude travaillant dans des domaines connexes. Toutes ces personnes nous ont fourni leur pleine et entière collaboration.

Nous avons discuté des régimes de libérations conditionnelles et des régimes carcéraux avec une vaste gamme de hauts fonctionnaires du Royaume-Uni, du gouvernement fédéral des États-Unis et des gouvernements des États de New York et de Washington. Nous avons également eu l'honneur de rencontrer les membres du sous-comité de la Chambre des représentants des États-Unis qui procède à une enquête sur les régimes de libération conditionnelle du gouvernement fédéral et des États.

A mesure que nos idées prenaient forme, nous avons tenu trois colloques officiels auxquels ont été conviées des personnes intéressées à la question appartenant à divers instituts de criminologie; ces colloques ont eu lieu à l'Université d'État de New York, à Albany, à l'Université de Montréal et à l'Université de Toronto. Au cours de ces séances, nous avons soumis à l'épreuve de la critique certaines des conclusions que nous songions à adopter.

On trouvera dans l'Appendice C du présent rapport la liste complète des personnes et des groupes avec lesquels nous avons étudié le thème de notre mandat. Nous tenons à les en remercier tous très sincèrement. Notre bibliographie, qui figure à l'Appendice D, énumère la longue liste de textes que nous avons, soit isolément, soit collectivement, étudiés aux fins de la présente enquête.

Pendant les mois d'été, nous avons retenu les services, à temps partiel, de deux adjoints de recherches, M. Michel Nicolas, diplômé en criminologie de l'Université de Montréal, et M. Terrence Semenuk, étudiant en droit de l'Université McGill. Tous les deux ont été d'un grand secours dans l'accomplissement de notre tâche.

INTRODUCTION

Notre Groupe d'étude a commencé ses travaux¹ au mois de juin 1972. Il comprenait quatre membres:

Président: L'HON. JUGE JAMES K. HUGESSEN,
de la Cour supérieure et de la Cour du
Banc de la Reine (juridiction criminelle)
Montréal (Québec)

Membre: M. JAMES A. PHELPS, directeur de
l'Institution Matsqui
Abbotsford (Colombie-Britannique)

Membre: LE PROFESSEUR J. IRVIN WALLER
Centre de criminologie
Université de Toronto
Toronto (Ontario)

Membre et
Secrétaire exécutif: M. RICHARD G. GERVAIS
Politologue
Montréal (Québec)

Voici le texte du mandat du Groupe d'étude qu'a approuvé le Ministre:

«Étudier l'organisation et les méthodes appliquées au sujet de la mise en liberté des détenus avant
l'expiration de la peine imposée par le tribunal, une attention particulière étant apportée aux
points suivants:

a) La structure et le fonctionnement des mécanismes de libération conditionnelle;

b) La libération conditionnelle des prisons provinciales;

c) L'absence temporaire et la libération conditionnelle de jour;

d) La réduction de peine et la surveillance obligatoire;

e) Le rapport entre la libération conditionnelle et la sentence;

f) Le processus de sélection des détenus à être libérés sous conditions, y compris les données
statistiques de base;

g) Les violations des conditions de libération; la méthode d'application des sanctions;

h) Les avantages d'un mécanisme d'appel ou de révision;

i) La liaison entre le Service des libérations conditionnelles et le Service des pénitenciers;

faire rapport et formuler des recommandations à ce sujet.»

Les chapitres du présent rapport reprennent ces rubriques.

La date limite établie pour la présentation du rapport du Groupe d'étude avait été fixée au 31 octobre
1972; elle a été reportée, par la suite, au 30 novembre 1972.

¹ Immédiatement après avoir été désigné, le Groupe d'étude a installé ses bureaux dans des locaux situés au numéro
100 est de la rue Notre-Dame, à Montréal, que le ministre de la Justice du Québec, l'honorable Jérôme Choquette, a
aimablement mis à sa disposition.

83	APPENDICE D	BIBLIOGRAPHIE
75	APPENDICE C	PERSONNES ET GROUPES ENTENDUS
73	APPENDICE B	STATISTIQUE CONCERNANT LES TENDANCES RELATIVES À LA DEMANDE, L'OCTROI ET LA FIN (POUR VIOLATION) DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES AU CANADA DEPUIS LEUR MISE EN APPLICATION (1959-1971)
69	APPENDICE A	UNE RECOMMANDATION EN FAVEUR DE CONDAMNATIONS FIXÉES PAR LA LOI
65	CHAPITRE XII	CONCLUSIONS
61	CHAPITRE XI	RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS
57	CHAPITRE X	LIAISON ENTRE LE SERVICE DES LIBÉRATIONS CONDITION- NELLES ET LE SERVICE DES PÉNITENCIERS
55	CHAPITRE IX	AVANTAGES D'UN MÉCANISME D'APPEL OU DE RÉVISION
54		— surveillance obligatoire
54		— déchéance
53		— libération conditionnelle provisoire
49		— révocation de la libération conditionnelle
47		— conditions de libération
47	CHAPITRE VIII	LA VIOLATION DES CONDITIONS DE LIBÉRATION
45		— cas du ressort du Conseil des Ministres
44		— utilisation des langues officielles
44		— caractère quasi judiciaire des Commissions de libération conditionnelle
43		— accès aux dossiers
43		— droit à la représentation
42		— audiences
41		— critères applicables à la libération conditionnelle
39		— date d'admissibilité
39	CHAPITRE VII	LE PROCESSUS DE SÉLECTION DES DÉTENUS À ÊTRE LIBÉRÉS CONDITIONNELLEMENT
36		— législation récente
35		— la libération conditionnelle
35		— période normale de libération conditionnelle et affranchissement de CONDAMNATION
34	CHAPITRE VI	RAPPORT ENTRE LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE ET LA surveillance obligatoire
33		— réduction de peine
33	CHAPITRE V	RÉDUCTION DE PEINE ET SURVEILLANCE OBLIGATOIRE

TABLE DES MATIÈRES

Page	INTRODUCTION	vii
	CHAPITRE I	
1	LE RÉGIME ACTUEL	1
1	— la libération conditionnelle	1
6	— l'absence temporaire	6
7	— la réduction de peine	7
	CHAPITRE II	
9	STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANISMES DE LIBÉRATION CONDITIONNELLE	9
10	COMMISSIONS LOCALES	10
11	COMMISSIONS RÉGIONALES	11
12	— structure des Commissions régionales	12
14	— un citoyen averti et intéressé qui ne serait pas directement mêlé au processus correctionnel	14
14	— un juge	14
15	— un agent de police haut grade	15
15	— un psychiatre ou un psychologue	15
16	— un criminologue ou un sociologue	16
16	— une personne chargée de l'application du programme dans les institutions de correction	16
16	— une personne chargée de la surveillance des délinquants parmi les citoyens	16
17	— le président régional	17
17	— le quorum	17
18	— membres à plein temps ou à temps partiel	18
18	— organisation rationnelle des audiences	18
19	— organisation rationnelle sur le plan régional	19
20	— solutions	20
20	— rémunération des membres	20
21	CENTRALISATION DES FONCTIONS À OTTAWA	21
21	— le Commissaire national des libérations conditionnelles	21
21	— l'Institut des libérations conditionnelles	21
25	LIBÉRATION CONDITIONNELLE DES PRISONS PROVINCIALES	25
	CHAPITRE III	
	CHAPITRE IV	
29	ABSENCE TEMPORAIRE ET LIBÉRATION CONDITIONNELLE DE JOUR	29

Groupe d'étude sur la mise en liberté des détenus

Montréal, le 30 novembre 1972

Le Solliciteur général du Canada
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, sous pli, le Rapport du Groupe d'étude sur la mise en liberté des détenus, accompagné de nos recommandations.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

James K. Hugessen
Président

J. Irvin Waller
Membre

James A. Phelps
Membre

Richard G. Gervais
Membre et
Secrétaire exécutif

Information Canada
Ottawa, 1973
No de cat.: JS92-673

RAPPORT
DU
GROUPE D'ÉTUDE
SUR LA MISE EN LIBERTÉ DES DÉTENUS

RAPPORT
DU
GROUPE D'ÉTUDE
SUR LA MISE EN LIBERTÉ DES DÉTENUS

